

Borgarráð

Umsögn um frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð; 629. mál

Með erindi, dags. 22. apríl 2015, sendi allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis til umsagnar frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð; 629. mál. Frestur til að skila umsögn var veittur til 4. maí 2015. Að beiðni Reykjavíkurborgar var fresturinn framlengdur til 8. maí næstkomandi. Umsögn borgarlögmanns var unnin í samvinnu við umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar og eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við það:

Almennt um frumvarpið

Reykjavíkurborg gerir verulegar athugasemdir við frumvarpið og leggst alfarið gegn því að frumvarpið verði að lögum. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að tilefni lagasetningarinnar sé að mæla „[...] með skýrum hætti fyrir í lögum að unnt sé að vernda byggðarheildir eða hverfi og skapa þannig grundvöll fyrir að menningarsögulegt og listrænt gildi einstakra bæjarhluta sé tryggt.“ Þá kemur fram í 1. gr. frumvarpsins að markmið þess sé að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi. Jafnvel þótt Reykjavíkurborg sé ekki mótfallin markmiði laganna þá verður ekki séð að þörf þessarar lagasetningar sé fyrir hendi til að ná umræddu markmiði þar sem þegar er að finna ákvæði í skipulagslögum nr. 123/2010 og lögum nr. 80/2012 um menningarminjar, sem fjalla með fullnægjandi hætti um þá vernd sem markmiðið kveður á um. Reykjavíkurborg gerir enn fremur alvarlegar athugasemdir við þá útfærslu og áherslur sem koma fram í frumvarpinu um hvernig beri að ná því markmiði, sem munu að óbreyttu leiða til þarflausra og lítt eða órökstuddra breytinga á skipulagslögum nr. 123/2010 og fela í sér skerðingu á skipulagsvaldi sveitarfélaga.

Þörf lagasetningar ekki fyrir hendi

Í ljósi þess að þegar er að finna ákvæði í gildandi löggjöf sem fjalla með ítarlegum hætti um þá vernd sem markmiðið er að tryggja með frumvarpinu, telur Reykjavíkurborg ekki þörf á setningu nýrra laga um verndarsvæði í byggð í því skyni. Engan rökstuðning er að finna í frumvarpinu fyrir nauðsyn sérstakra laga um verndarsvæði í byggð heldur er í því sambandi einungis vísað til stjórnarsáttmála Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins frá 22. maí 2013, en í sáttmálanum kemur fram sú fyrirætlun að setja lög um þetta efni með það markmiði að vernda sögulega byggð. Með hliðsjón af framangreindu telur Reykjavíkurborg að slík stefnuýfirlýsing feli ein og sér engan veginn í sér nægilegan rökstuðning til að hrófla við núverandi löggjöf með því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Reykjavíkurborg vísar í þessu sambandi meðal annars til handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, sem gefin var út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis árið 2007, sem er ætlað að vera leiðarvísir fyrir handhafa löggjafarvaldsins um hvernig undirbúningi lagafrumvarpa verði sem best háttað. Í handbókinni er farið fyrir þau atriði sem

hafa ber í huga við töku ákvörðunar um samningu frumvarps en þar á meðal er gert ráð fyrir að lagt sé mat á nauðsyn lagasetningar. Þá er gert ráð fyrir að í slíku mati sé rétt að „[...]lýsa úrlausnarefni og bakgrunni máls, markmiðum sem að er stefnt, rekja stuttlega réttarástand á viðkomandi sviði og fjalla eftir atvikum um erlendar skuldbindingar [...] og rökstyðja að lokum hvers vegna lagasetning sé nauðsynleg og gera nánar grein fyrir meginútfærslu sem lögð er til.“ Þar sem hvorki verður ráðið af frumvarpinu að svo hafi verið gert né að málefnalegar ástæður liggi því að baki telur Reykjavíkurborg frumvarpið ekki uppfylla það skilyrði sem handbókin setur handhöfum löggjafarvalds þess efnis að einungis beri að setja lög ef raunveruleg nauðsyn krefur.

Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er hverfisvernd skilgreind sem ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um vernd sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja og er mælt fyrir um slíka vernd til að tryggja vernd sögulegrar byggðar. Með frumvarpinu er lagt til að þessi ákvæði skipulagslaga falli niður og ákvæði frumvarpsins komi í þeirra stað. Með því fyrirkomulagi verður hverfisvernd slitin úr samhengi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010, skipulagshlutverk sveitarfélaga skert og þess í stað fest í sessi íhlutun ríkisvaldsins við vernd byggðar innan marka einstakra sveitarfélaga.

Með hliðsjón af framanrituðu telur Reykjavíkurborg að frumvarpið feli í sér verulegt inngríp í skipulagsvald sveitarfélaga sem er einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga. Með frumvarpinu er lagt til að fullnaðarákvörðunarvald um varðveislu eldri byggðar, vegna svipmóts, menningarsögu eða listræns gildis, verði fært úr höndum sveitarstjórna yfir til eins ráðherra. Að mati Reykjavíkurborgar gengur slíkt fyrirkomulag gróflega gegn þeim grundvallarsjónarmiðum sem gilda um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, sbr. meðal annars 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þá er að mati Reykjavíkurborgar verulega aðfinnsluvert að verið sé að færa vald úr höndum lýðræðislegra kjörinna sveitarstjórna, sem eru fjölskipuð stjórnvöld sem fara með almennt skipulagsvald í héraði, og raunar einnig Minjastofnunar Íslands, yfir til eins ráðherra. Mat ráðherra mun eðli máls samkvæmt verða huglægt mat þess einstaklings sem gegnir embætti forsætisráðherra hverju sinni. Slíkt fyrirkomulag er ólýðræðislegt, felur í sér ótakmarkað ráðherraréði auk þess það sem veldur ófyrirsjáanleika og óvissu í allri ákvarðanatöku.

Ákvæði sem tryggja vernd sögulegrar byggðar eru þegar til staðar í gildandi löggjöf

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að fyrrnefnd stefnuyfirlýsing Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks endurspeglar þá nauðsyn að mælt sé fyrir með skýrum hætti í lögum að unnt sé að vernda byggðaheildir eða hverfi og skapa þannig grundvöll fyrir að menningarsögulegt og listrænt gildi einstakra bæjarhluta sé tryggt. Í athugasemdunum segir enn fremur að þegar sé að finna í löggjöf ákvæði sem snerta vernd með áþekktum hætti og frumvarpið fjallar um. Eru í því skyni nefnd sem dæmi ákvæði í lögum um menningarminjar og skipulagslögum (hverfisvernd) og tekið fram að samkvæmt þeim sé ljóst að nú þegar sé að finna í löggjöf ákvæði sem heimili að söguleg byggð sé vernduð upp að vissu marki. Þá er tekið fram að ekki sé ætlunin að hrófla við lögum um menningarminjar með frumvarpinu. Á hinn bóginn standi til með frumvarpinu að fella út ákveðin ákvæði um hverfisvernd í skipulagslögum jafnvel þótt þar sé að finna heimildir sem tryggja vernd sögulegrar byggðar.

Í athugasemdum við frumvarpið er fullyrt að um nýja nálgun á vernd sé að ræða sem sé eðlisólík þeirri er kveðið er á um í gildandi lögum og gengur út á að skapa grundvöll til að tryggja heildstæða vernd menningarsögulegra og listrænna bæjarhluta með ákvörðun ráðherra. Reykjavíkurborg telur að þessi rök fái ekki staðist þar sem fyrir liggur að sú nálgun

sem lögð er til að farin sé í frumvarpinu til að tryggja vernd sögulegrar byggðar er eðlislík hverfisvernd í aðalskipulagi sveitarfélaga. Því er örðugt að líta á tilgang lagasetningarinnar á annan hátt en að markmiðið með henni sé það eitt að færa hluta af skipulagsvaldi sveitarfélaga yfir til ráðherra. Ekkert samráð hefur verið haft við Reykjavíkurborg, hvað þá Samband íslenskra sveitarfélaga, um frumvarp þetta sem hlýtur að teljast verulega ámælisvert þar sem um er að ræða verulegt inngríp í hagsmuni, skipulagsvald og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Tveir fundir þar sem áform um gerð slíks frumvarps voru kynnt geta ekki talist samráð.

Reykjavíkurborg telur að þau ákvæði sem fjalla um vernd og varðveislu byggðar og kveðið er á um í lögum um menningarminjar séu fullnægjandi til að tryggja að faglega sé staðið að verndun menningarminja. Samkvæmt skipulagslögum er heimilt að setja ákvæði um hverfisverndar í svæðis-, aðal- eða deiliskipulag um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja sem tryggir að markmiðum frumvarpsins sé náð hverju sinni. Reykjavíkurborg er meðal þeirra sveitarfélaga sem nýtt hefur sér þá heimild en með hverfisvernd er átt við ákvörðun sveitarstjórnar um að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja, eða byggð með menningarlegt gildi, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum. Hverfisvernd hefur til dæmis verið sett á miðborgarsvæðið innan Hringbrautar sem tekur til byggðaheilda. Gert er ráð fyrir að nánari verndarákvæði verði sett samhliða hverfisskipulagi þegar sú vinna hefst. Stefnumörkun í heftinu *Húsvvernd í Reykjavík* gildir áfram meðan ekki hefur verið unnið hverfisskipulag fyrir miðborgina (sjá bls. 164 í greinargerð A með Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030).

Eins og fyrr greinir þá liggur ekki fyrir hvaða málefnalegu sjónarmið liggja að baki þeim áformum forsætisráðherra að taka sjálfsákvörðunar- og skipulagsvald að hluta úr höndum sveitarfélaga og færa það yfir til sín. Þá skortir alfarið á í frumvarpinu að færð séu rök fyrir því að nauðsynlegt sé að breyta því fyrirkomulagi sem nú er við lýði og hefur reynst vel. Þessu til stuðnings skal bent á að Reykjavíkurborg hefur gengið lengra í verndun byggðar en lög mæla fyrir um, meðal annars með borgarvernd í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030. Að mati Reykjavíkurborgar færi mun betur á því að setja nánari ákvæði um verndun menningarsöguarfs í lög um menningarminjar telji löggjafinn þörf á að tryggja með lögum víðtækari verndun en nú er gert eða skerpa á gildandi ákvæðum skipulagslaga.

Engin aldursviðmið er að finna í frumvarpinu eða verndarviðmið sem hægt er að miða við og er því öll byggð, hvort sem hún er ný eða gömul, undir í frumvarpinu. Þá er ákvörðunum ráðherra ekki markaður neinn tímarammi svo sem hvenær slík ákvörðun þarf að liggja fyrir með tilliti til vinnu við gerð aðal- eða deiliskipulags. Sú staða getur þannig hæglega komið upp að vinna við aðal- eða deiliskipulag sé hafin eða nýlokið þegar ráðherra leggur til verndarsvæði í byggð og vaknar þá óneitanlega sú spurning hvenær skipulagsyfirvöld eiga að uppfylla þær skyldur sem ráðherra leggur til. Er ljóst að Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög geta ekki unað eða búið við slíka óvissu. Þær ákvarðanir sem ráðherra getur tekið samkvæmt frumvarpinu eru almennt matskenndar og huglægar, auk þeirra sem enn eru óútfærðar og eiga að birtast í reglugerð, og því erfitt að sjá fyrir hvaða áhrif frumvarpið mun hafa á sveitarfélög í landinu. Reykjavíkurborg gerir alvarlegar athugasemdir við þær auknu skyldur sem með þessu fyrirkomulagi verða lagðar á sveitarfélögin, sem fyrirséð er að munu auka flækjustig og hafa í för með sér ótilgreindan kostnað.

Að mati Reykjavíkurborgar hlýtur sú málsmeðferð sem gert er ráð fyrir samkvæmt frumvarpinu að teljast verulega ólýðræðisleg þar sem ekki er gert ráð fyrir neinu samráði við borgara, eigendur fasteigna eða skipulagsyfirvöld. Verði þetta frumvarp að lögum mun það flækja og þyngja verulega og tefja málsmeðferð allrar skipulagsgerðar. Þessi nálgun virðist

Þannig engan veginn fara saman við yfirlýsta stefnu stjórnvalda þess efnis að einfalda löggjöf um skipulagsmál og stytta skipulags- og leyfisveitingaferla. Einnig má nefna að jafnvel þótt ráðherra hafi nú áhuga á verndun byggðar, sem hlýtur að vera fagnaðarefni enda um mikilvægan málaflokk að ræða, er ekki sjálfgefið að þessi áhugi verði fyrir hendi hjá þeim einstaklingum sem gegna munu embætti forsætisráðherra síðar, en þá er hætt við að skipulagsgerð lendi milli stafs og hurðar þegar kemur að samskiptum sveitarfélaga og ráðherra í þessum efnum.

Breytingar á hverfisverndarákvæði skipulagslaga. Afturhvarf til fortíðar.

Verndun byggðar hlýtur ávallt að vera skipulagsmál, en ekki þjóðmenningarmál. Mikilvægt er að taka ákvarðanir um verndun sögulegrar byggðar í samhengi við aðra þætti sem eru til umfjöllunar við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Við ákvarðanir um verndun byggðar vegast á almannahagsmunir og sérhagsmunir, sjónarmið um varðveislugildi og nýtingarmöguleika. Oft liggur fyrir óyggjandi mat um gildi varðveislu einstakra húsa og húsasamstæða sem leiðir til friðlýsingar samkvæmt lögum um menningarminjar. Á hinn bóginn þegar um er að ræða heildstæða verndun stærra svæðis, eins og frumvarpið leggur áherslu á, er mikilvægt að taka um það ákvarðanir við gerð aðal-, hverfis- og/eða deiliskipulags. Reykjavíkurborg telur þannig að rétti vettvangurinn til að taka ákvarðanir um verndun byggðaheilda sé við gerð skipulags í sveitarfélögunum, þar sem aðkoma allra hagsmunaaðila að ákvarðanatökunni er tryggð með lögum. Þegar um stærra heildir er að ræða er rétt að móta stefnu um hverfisvernd byggðasvæða í aðalskipulagi, sbr. verndarsvæði innan Hringbrautar í Reykjavík, og um smærri heildir við gerð hverfis- og deiliskipulags og byggja slíka stefnumörkun á niðurstöðum húsa- og byggðakannana sem áratugahefð er t.d. fyrir í Reykjavík. Þá verður ekki litið framhjá því að einn af þeim þáttum sem marka menningarsögulegt gildi byggðar er tengsl þeirrar byggðar við náttúru landsins.

Samkvæmt frumvarpinu verður hverfisverndarákvæði skipulagslaganna nú takmarkað við verndun „*sérkenna menningarsögulegra minja eða náttúruminja*“ . Hverfisvernd „*sérkenna eldri byggðar*“ verður felld út úr skipulagslögum og eingöngu tekið á því viðfangsefni samkvæmt nýjum lögum um verndarsvæði í byggð verði frumvarpið að lögum. Rökin fyrir því að fella þennan þátt menningarverndar einan úr skipulagslögum eru harla óljós og ekki sjáanleg í skýringum með frumvarpinu. Ljóst er að eldri byggð í þéttbýli, venjulega húsbyggingar í fullum notum, er sá þáttur menningarverndar Fremur en t.a.m. fornminjar sem sveitarfélög geta áfram hverfisverndað samkvæmt skipulagslögum. , sem helst getur varðað nærhagsmuni í viðkomandi þéttbýli, eignarrétt, nýtingarrétt, uppbyggingarmöguleika hagsmunaaðila á svæðinu og almennt yfirbragð byggðar. Frumvarpið leggur áherslu á verndun stærra byggðaheilda Verndun og friðlýsing einstakra húsa og húsasamstæða verður áfram samkvæmt lögum um menningarminjar., og því ljóst að verndun getur varðað hagsmuni fjölmargra á stóru svæði. Það er því í raun óskiljanlegt að taka sérstaklega þennan þátt úr skipulagsgerð sveitarfélaga, sem lýtur áratugalangri hefð um lýðræðislegt ferli og heildstætt mat og tryggir aðkomu allra hagsmunaaðila, m.a. þeirra ríkisstofnana sem fara með verndun menningar- og byggingararfsins, áður en tekin er ákvörðun um endanlega skilgreiningu verndunar. Þetta er þeim mun meira sláandi í ljósi þess að við ákvarðanatöku um verndun byggðaheilda samkvæmt frumvarpinu er hvorki gert ráð fyrir kynningar- eða samráðsferli, nema þegar kemur að einstökum leyfisveitingum á byggingarstigi, né kæruleiðum. Er því ljóst að með þessu fyrirkomulagi getur ráðherra tekið einhliða ákvörðun án samráðs við hlutaðeigandi sveitarfélag eða Minjastofnun Íslands.

Samkvæmt skýringum með frumvarpinu eru almennu rökin fyrir því að setja sérstök lög um verndun byggðaheilda og fella út ákvæði sama efnis úr skipulagslögum þau að „*gildi slíkrar verndar verður meira en ella*“ , þ.e. heldur en ef sambærileg ákvæði væru lögfest með

skilgreiningu hverfisverndar í lýðræðislegu ferli aðal- eða deiliskipulags, án þess að sú fullyrðing sé rökstudd frekar. Ef tilgangurinn er að lögfesta verndarsvæði með aðkomu ríkisvaldsins, þá áréttar Reykjavíkurborg að hverfisvernd er háð staðfestingu ríkisvaldsins, Skipulagsstofnunar eða umhverfisráðherra, að undangengnu samráði við alla hagsmunaaðila, þar á meðal Minjastofnun Íslands. Stefna um hverfisvernd í aðalskipulagi er vitanlega háð ákveðnu endurmati að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum, eins og allir þættir aðalskipulags, en lítið hefur verið um það að endurskoðun aðalskipulags hafi leitt til breytinga á skilmálum eða afmörkun hverfisverndarsvæðis hjá einstökum sveitarfélögum. Umrætt frumvarp gerir á hinn bóginn ráð fyrir því sérstaklega að unnt sé að breyta mörkum verndarsvæða í byggð (ekki einvörðungu að bæta við þau, sbr. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins) sem er til þess fallið að valda óvissu og er afar óheppilegt í ljósi mikilvægi þess að sýna stefnufestu þegar kemur að verndarmálum. Eykur slíkt enn á ófyrirsjáanleika sem af frumvarpinu mun leiða.

Jafnvel þótt umrætt frumvarp verði að lögum og ráðherraræði í málefnum verndar byggðar í sveitarfélögum verði aukið sbr. 4. grein frumvarpsins, þá telur Reykjavíkurborg óþarfi að fella út fyrrnefnd hverfisverndarákvæði úr skipulagslögum og þar með að fyrirbyggja að hugmyndir um verndun bæjarhluta og byggðamynsturs geti komið fram við gerð deiliskipulags eða aðalskipulags hjá sveitarfélögum, hvort sem það er að frumkvæði einstaklinga, félagasamtaka eða sveitarstjórna. Hverfisverndarákvæði skipulagslaganna kemur inn í skipulagslögin að frumkvæði sveitarfélaganna, til að ýta undir frumkvæða þeirra og íbúa að koma með tillögur um verndun byggðar og náttúru í þeirra nánasta umhverfi. Undanfari þess voru sérstakir verndarflokkar sem skilgreindir voru m.a. í aðalskipulagi Reykjavíkur (borgarvernd) og aðalskipulagi Kópavogs (bæjarvernd). Ákvæði um hverfisvernd eldri byggðar getur því hæglega verið áfram til staðar í skipulagslögum, sbr. t.d. hverfisvernd náttúruminja, hvort sem lagasetningin nái fram að ganga eður ei. Ákvörðun um hverfisvernd eldri byggðar sem tekin er í lýðræðislegu aðal- eða deiliskipulagsferli gæti þannig verið leiðarvísir fyrir ráðherra í ákvörðun um lögfestingu verndarsvæða í byggð samkvæmt frumvarpinu, ekki ólíkt því þegar umhverfis- og auðlindaráðherra ákveður að vernda eða friðlýsa svæði á grundvelli laga um náttúruvernd - í eðlilegu samráði við sveitarstjórn og landeigendur - sem áður hafði verið skilgreint sem hverfisverndarsvæði í aðalskipulagi.

Lög nr. 80/2012 um menningarminjar

Eins og fram kemur í frumvarpinu þá er í lögum nr. 80/2012 um menningarminjar að finna ákvæði sem þjóna sama markmiði og tilgangi og stefnt er að með frumvarpinu. Tilgangur laga um menningarminjar er að stuðla að verndun menningarminja og að tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Í 2. mgr. 1. gr. laganna er til dæmis sérstaklega tekið fram að menningarminjar teljast ummerki um sögu þjóðarinnar, s.s. hús og önnur mannvirki og að lögin nái einnig til staða er tengjast menningarsögu. Samkvæmt lögnum er starfandi húsafriðunarnefnd sem hefur það hlutverk að vinna að stefnumörkun um verndun byggingararfs ásamt Minjastofnun Íslands og fjalla um tillögur stofnunarinnar um friðlýsingu húsa, mannvirkja o.fl.

Inntak frumvarpsins er verndun byggðaheilda í þéttbýli sem hafa menningarsögulegt og/eða listrænt gildi. Lögð er áhersla á heildstæða verndun bæjarhluta (sbr. hugmyndafræði hverfisverndar samkvæmt skipulagslögum) og fullyrt að verndarákvæði frumvarpsins séu eðlisólík þeirri nálgun sem byggt er á í lögum um menningarminjar um friðlýsingu einstakra húsa eða húsasamstæða. Af þeim sökum muni hin nýja löggjöf ekki leiða til breytinga á lögum um menningarminjar. Reykjavíkurborg bendir hér á að í lögum um menningarminjar er að finna heimildir til að friðlýsa byggðaheildir, t.d. húsaþyrpingar, götummyndir og nánasta umhverfi einstakra húsa (sbr. 4. gr. laga um menningarminjar) og því stenst framangreind

fullyrðing ekki. Sú nálgun í verndarmálum, sem lögð er til með frumvarpinu, getur hæglega grundvallast á gildandi ákvæðum í lögum um menningarminjar eða með lítilsháttar breytingum á þeirri löggjöf. Í greinargerð með frumvarpinu segir um þetta atriði: „*Verður að telja að ekki sé þörf á svo víðtækri friðlýsingu ef sú byggð sem um rædir hefur verið gerð að verndarsvæði í byggð og varðveislugildi hennar þar með tryggt með ákvörðun ráðherra*“. Af þessu má ráða að ákvæði um heildstæðari verndun húsaþyrpinga og götumynda, sem finna má í lögum um menningarminjar, verði að mestu óþörf. Sbr. 9. grein frumvarps, þar sem ákvörðun um „ráðherra um verndarsvæði í byggð kemur ekki í veg fyrir að einstök hús, mannvirki og fornleifar...séu friðlýst sérstaklega á grundvelli laga um menningarminjar“, en ekki er minnst á mögulega friðlýsingu húsaþyrpinga og götumynda. Eðlilegt hefði því verið að huga að breytingum á lögum um menningarminjar, samhliða frumvarpsgerðinni, til að skerpa á markmiðum og tilgangi hvorrar löggjafar.

Ef nauðsynlegt er að setja sérstök lög sem nálgast verndun byggðar á heildrænni hátt en gildandi lög um menningarminjar gera, þá er umhugsunarvert af hverju slík lög skuli bundin við þéttbýli og afmarkaða byggðarkjarna utan þéttbýlis. Möguleg verndun búsetu- og menningarlandslags til sveita er þar með skilin eftir í lagalegu tómarúmi, því tæplega verður hægt að beita breyttum hverfisverndarákvæðum skipulagslaga í því skyni og þá verður ekki hægt að byggja ákvörðun um jafn víðtækar verndarheildir á grundvelli laga um menningarminjar.

Í heiti frumvarpsins er talað um verndarsvæði í byggð. Þar sem byggð er afar almennt hugtak hefði verið eðlilegt að setja fram skilgreiningu á því í frumvarpinu, meðal annars með hliðsjón af 4. gr. laga um menningarminjar sem fjallar um byggingararf þjóðarinnar. Af einstökum greinum frumvarpsins og meðfylgjandi greinargerð má ætla að megin áherslan sé á verndun húsa og hverfi þeirra í þéttbýli, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Óljóst er að hve miklu leyti nánara verndarákvæði, sbr. 7. gr., er ætlað að ná til annarra mannvirkja sem tilheyra byggingararfi þjóðarinnar og eru innan þeirrar heildar sem verndarsvæðið myndar. Í 7. gr. frumvarpsins eru fyrst og fremst talin upp atriði sem varða húsbyggingar og í athugasemd við greinina segir að hér sé um „*tæmandi talningu tilvika að ræða*“.

Almennt vekur frumvarpið upp margar spurningar um hvernig staðið verður að menningarvernd af hálfu ríkisins á komandi árum. Óljóst er hvernig framkvæmd ákvæða hinna nýju laga um verndun byggðar munu samræmast framkvæmd ákvæða laga um menningarminjar, sérstaklega er varðar byggingararfinn. Heimildir í frumvarpinu til setningar nánari ákvæða í reglugerðum eykur enn á þá óvissu. Rétt hefði því verið að huga betur að breytingum á lögum um menningarminjar samhliða frumvarpsgerðinni, sem myndu skýra betur samspil þeirrar löggjafar við hina fyrirhuguðu lagasetningu.

Að mati Reykjavíkurborgar hefði þó verið unnt að ná markmiði og tilgangi frumvarpsins með því að gera afmarkaða breytingu á lögum um menningarminjar, án þess að breyta annars vegar stjórnarsýsluumhverfi menningarverndarinnar í landinu (sbr. 7. gr. laga um menningarminjar) þar sem meðal annars er kveðið á um ráðgjafarhlutverk Minjastofnunar Íslands og samráð við öll söfnin í landinu, sem hvergi er vikið að í fyrirbyggjandi frumvarpi og hins vegar skipulagslögum varðandi hverfisvernd og skyldu sveitarfélaga til að vinna varðveislumat samhliða gerð deiliskipulags.

Um bótaskyldu

Þá gerir Reykjavíkurborg sérstaka athugasemd við það að hvergi sé vikið að bótaskyldu vegna ákvarðana ráðherra og bendir í því sambandi á að um víðtæka skerðingu á eignarrétti fasteignareigenda getur verið að ræða og má í því sambandi benda á að í skipulagslögum er að finna ýtarleg ákvæði sem fella hlutlæga bótaskyldu á sveitarfélög vegna

skipulagsákvarðana sem hafa í för með sér verulega skerðingu á verðmæti fasteignar. Að sama skapi er að finna ákvæði um bótaskyldu í lögum um menningarminjar þótt það sé öllu fátæklegra að innihaldi en ákvæði skipulagslaga. Er með öllu ótækt að setja frumvarp sem getur haft í för með sér jafn víðtæka skerðingu á heimildum fasteignareigenda án þess að vikið sé að hugsanlegri bótaskyldu. Þá sætir furðu að í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarpið sé ekki lagt mat á hugsanlega bótaskyldu eða skaðabætur sem kunna að falla á ríkissjóð vegna skerðingar á verðmætum fasteigna sem kunna að leiða af ákvörðun ráðherra verði frumvarpið að lögum. Að sama skapi gerir Reykjavíkurborg alvarlegar athugasemdir við að ekki hafi verið talið tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrár í ljósi þess hve víðtækar skerðingar á eignarrétti geti verið um að ræða.

Um einstök ákvæði frumvarpsins

4. gr. Ákvörðun um verndarsvæði í byggð

Í frumvarpinu er kveðið á um að sveitarstjórn skuli meta að loknum sveitarstjórnarkosningum hvort innan staðarmarka sveitarfélagsins sé byggð sem hafi slíkt gildi að hvað varðar varðveislu svipmóts og menningarsögu sé ástæða til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð. Einnig er lögð sú skylda á sveitarfélög að endurmeta þau verndarsvæði sem fyrir eru á fjögurra ára fresti. Ljóst er af frumvarpinu að ef sveitarstjórn, að loknu slíku mati, telur ekki ástæðu til að gera tiltekna byggð innan sveitarfélagsins að verndarsvæði, þá getur komið til inngrips ráðherra sem getur einn og sér, með aðstoð Minjastofnunar Íslands, ákveðið verndarsvæði í byggð. Tilkoma slíks verndarsvæðis felur í sér þá lagaskyldu að tryggja varðveislugildi svæðisins. Reykjavíkurborg mótmælir þessum tillögum harðlega sem bæði óþörfum og afar íþyngjandi þar sem skylda er lögð á sveitarfélögin að meta á fjögurra ára fresti hvort ástæða sé að leggja til að tiltekin byggð verði gerð að verndarsvæði. Fyrirséð er að þessu fyrirkomulagi mun fylgja aukin vinna og kostnaður fyrir sveitarfélögin, en ekki er gert ráð fyrir því að ríkisvaldið greiði fyrir þessa vinnu.

Með frumvarpinu er ráðherra einum falið að ákveða hvaða svæði hann vill friða með því að fela Minjastofnun Íslands að útbúa tillögu þess efnis að tiltekin byggð, sem að mati ráðherra hefur varðveislugildi á landsvísu, verði gerð að verndarsvæði í byggð. Í 4. mgr. 4. gr. er lagt til að ráðherra geti falið Minjastofnun Íslands að meta gildi byggðar innan staðarmarka sveitarfélags og hvort ástæða sé til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð sinni sveitarstjórn ekki skyldu sinni um mat á gildi byggðar. Ráðherra getur einnig falið Minjastofnun Íslands að útbúa tillögu um að tiltekin byggð, sem að mati ráðherra hefur varðveislugildi á landsvísu, verði gerð að verndarsvæði í byggð. Ekki verður annað séð en að þarna komi fram skýr staðfesting á því ráðherraræði sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Að mati Reykjavíkurborgar skýtur það skökku við að ráðherra geti með þessum hætti í raun falið Minjastofnun Íslands að gera tillögu að verndarsvæði í byggð sem hann er í raun þegar búinn að ákveða og verður frumvarpið eins og áður segir ekki túlkað öðruvísi en að verið sé að bjóða upp á pólitíska íhlutun og misbeitingu á valdi ráðherra. Í þessu sambandi áréttar Reykjavíkurborg það sem hér greinir að framan um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og bendir á að framangreint fyrirkomulag gengur í berhöggi við öll grundvallarsjónarmið fyrrnefnds réttar.

Vakin er sérstök athygli á að í frumvarpinu er ekki að finna neinar ráðagerðir um samráð við íbúa, fasteignareigendur eða sveitarfélög ákvæði ráðherra að leggja til verndun samkvæmt 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um tilhögun og efni tillagna til ráðherra og um efni ákvörðunar ráðherra. Telja verður með öllu óeðlilegt að ráðherra fái framselt svo víðtækt vald til sín með reglugerð þar sem ákvörðun um verndarsvæði getur hæglega falið í sér íþyngjandi ákvörðun fyrir fasteignareigendur. Dregur Reykjavíkurborg í efa að svo víðtækt valdframsal fái staðist.

Þá er með frumvarpinu brotið blað í sögu löggjafar í landinu þar sem með því er ríkisvaldinu falið vald til að endurskoða frjálst mat sveitarstjórnar, sem framkvæmt er innan viðkomandi lagaramma í stað þess að gert sé ráð fyrir hefðbundnu lögmætiseftirliti.

5. gr. Mat á varðveislugildi svæða í byggð

Ákvæðið lýtur að þeim gögnum sem líta þarf til við mat á varðveislugildi einstakra svæða. Ekki er um nýmæli að ræða enda er litið til allra þessara þátta við skipulagsgerð samkvæmt gildandi lögum. Þegar unnið er deiliskipulag í þegar byggðu hverfi skal samkvæmt skipulagslögum lagt mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru með gerð húsakönnunar. Þessari reglu er fylgt eftir hjá Reykjavíkurborg og liggja ávallt fyrir vandaðar húsakannanir við meðferð deiliskipulagstillagna þar sem það á við samkvæmt skipulagslögum. Með húsakönnun er átt við að unnin er greinargerð um viðkomandi byggð ásamt skráum yfir hús og fornleifar á viðkomandi svæði, en samkvæmt lögum um menningarminjar er skylt að skrá allar fornminjar á skipulagsskyldum svæðum áður en gengið er frá skipulagi eða endurskoðun þess. Er tilgangur laga um menningarminjar meðal annars sá að vernda menningarsögulegan arf. Í húsakönnunum er meðal annars lagt mat á varðveislugildi einstakra húsa og tekin afstaða til þess hvort heimilt sé að rífa, byggja við eða breyta húsum. Má hér til dæmis sérstaklega nefna húsakönnun sem gerð var varðandi Ingólfstorg og nágrenni sem er dæmi um afar vandaða, faglega og ítarlega húsakönnun. Ljóst er að tillaga um verndarsvæði mun að verulegu leyti verða háð huglægu mati ráðherra og því er fyrir hendi alger óvissa og ófyrirsjáanleiki varðandi áhrif frumvarpsins, meðal annars varðandi það hversu víðtæk áhrifin kunna að verða og mögulega bótaábyrgð í þessum efnum.

6. gr. Takmarkanir innan verndarsvæða í byggð

Hér er meðal annars lagt til að sveitarstjórn tryggi að allar framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð samrýmist svipmóti og hinni vernduðu menningarsögu á viðkomandi svæði og að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um sjónarmið sem líta skuli til. Einnig verði leyfisskyld að bæta, rífa niður eða fjarlægja húseignir á verndarsvæðum. Síðastnefnda atriðið er nú þegar tryggt í ákvæðum mannvirkjalaga nr. 160/2010 og byggingarreglugerðar nr. 112/2012, en byggingarleyfi þarf fyrir öllum byggingarleyfisskyldum framkvæmdum. Engin nánari útfærsla er á þessu varðandi þau sjónarmið sem líta ber til við mat ráðherra á því hvort leyfa eigi framkvæmd, aðeins boðað að umfjöllun um þessi atriði verði sett í reglugerð. Telur Reykjavíkurborg að hér sé of langt gengið í framsali löggjafarvalds til handhafa framkvæmdavaldsins.

Að mati Reykjavíkurborgar skýtur það einnig skökku við að sveitarfélagi beri að fylgja eftir

ákvörðunum ráðherra sem sveitarstjórn hefur enga aðkomu haft að. Mun eðlilegra væri, ef ráðherra ákveður einhliða að taka að sér skipulagsvaldið varðandi verndun tiltekinnar byggðar, að ráðherra annaðist einnig veitingu byggingarleyfa, auglýsingu á fyrirhuguðum leyfum og umsýslu athugasemda og sjónarmiða sem fram kunna að koma auk úttekta og eftirlit með framkvæmdum, í stað þess að leggja þessar auknu skyldur og kostnaðarauka á sveitarfélög.

Efni ákvæðisins gefur tilefni til tvöfalds eftirlits og almennt flóknari stjórnarsýslu. Nýmælið í greininni felst í því að auglýsa ber opinberlega allar leyfisveitingar innan verndarsvæðisins, sem kann að vera góðra gjalda vert en er þó í ósamræmi við það að ekki er gert ráð fyrir opinberri kynningu og auglýsingu verndarákvæðanna sjálfra þegar þau eru sett af hálfu ráðherra.

7. gr. Samþykkt sveitarfélags

Í ákvæðinu er fjallað um heimild sveitarfélaga til að setja nánari ákvæði um verndun en kveðið er á um í almennri verndarákvörðun ráðherra og að þau verði sett fram sem sérstök samþykkt sveitarfélagsins, sem þó verði háð samþykki ráðherra. Í ákvæðinu eru talin upp atriði sem samþykkt gæti falið í sér. Um er að ræða atriði sem að jafnaði er kveðið á um í skilmálum deiliskipulags og varða einkum hús. Til að einfalda stjórnarsýslu sveitarfélaganna og tryggja lýðræðislegra ferli væri eðlilegra að veita sveitarfélögum heimild til að setja nánari verndarákvæði í deiliskipulag viðkomandi verndarsvæðis og kveða á um að slíkt deiliskipulag skuli háð umsögn Minjastofnunar Íslands. Með því yrði almenningi og land- og húseigendum á viðkomandi svæði í það minnsta tryggð lítils háttar aðkoma að setningu verndarákvæða, sem annars yrði engin að frumvarpinu óbreyttu.

8. gr. Nauðsynleg verk innan verndarsvæða í byggð

Hér er lagt til að sveitarstjórn annist eftirlit með framkvæmdum sem hafnar eru án leyfis og eftir atvikum láti vinna verk á kostnað eiganda mannvirkis að undangenginni áskorun um að bætt verði úr innan hæfilegs frests að fengnu samþykki ráðherra.

Í mannvirkjalögum, skipulagslögum og byggingarreglugerð eru allar heimildir til staðar til að stöðva framkvæmdir sem brjóta í bága við skipulag eða eru hafnar án byggingarleyfis og jafnframt til að krefja eigendur um úrbætur að viðlögðum dagsektum eða til að gera úrbætur á kostnað eiganda. Í flestum tilvikum þegar svo er ástatt eru framkvæmdir stöðvaðar án tafar. Verður ekki séð að það þjóni markmiðum laga og reglugerða að framkvæmd þessara aðgerða verði háð staðfestingu ráðherra sem mun draga mjög úr skilvirkni þeirra heimilda sem til staðar eru, en ljóst þykir að slíkt fyrirkomulag myndi að óbreyttu verða þungt í vöfum og auka mjög á þá stjórnarsýslu sem fyrir er í slíkum málum.

Reykjavíkurborg bendir þó á að rökréttara væri ef slík ákvörðun yrði falin Minjastofnun Íslands í samræmi við ákvæði 33. gr. laga um menningarminjar en það ákvæði tryggir Minjastofnun allar heimildir í þessum efnunum.

9. gr. Tengsl verndarsvæða í byggð við skipulagsáætlanir og friðlýsingar

Í frumvarpinu er lögð sú skylda á sveitarstjórn að tryggja að ákvarðanir ráðherra um verndarsvæði í byggð endurspeglar í skipulagsáætlunum og öðrum áætlunum sveitarfélags.

Sama gildir um leyfisveitingar sveitarfélaga.

Með ákvæðinu er enn verið að setja íþyngjandi skyldu á herðar sveitarfélögum, en ekki er með öllu ljóst hvað átt er við með þessu ákvæði og hvernig framkvæmdin eða fyrirkomulagið á að vera. Það er því álitaefni hvort sveitarfélögum beri samkvæmt framangreindu að taka upp skipulagsáætlanir þar sem ráðherra hefur ákveðið verndunarsvæði og fara með sem nýtt deiliskipulag eða breytingu á deiliskipulagi samkvæmt skipulagslögum. Er ljóst að í slíkum tilvikum gera skipulagslög ráð fyrir auglýsingu og kynningu slíkra tillagna og samráði við íbúa og aðra hagsmunaaðila, sem er með öllu óraunhæft ef þegar liggur fyrir ákvörðun ráðherra sem ekki fæst endurskoðuð.

10. gr. Refsiákvæði

Reykjavíkurborg vekur athygli á að ekki virðist hafa verið hugað að samræmi við refsíákvæði skipulagslaga og laga um menningarminjar þegar frumvarpsákvæði þetta var samið. Samkvæmt skipulagslögum varðar brot á lögnum sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Samkvæmt lögum um menningarminjum varðar brot á lögnum sektum nema þyngri refsing liggi við broti skv. 177. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Frumvarpið gerir ráð fyrir að brot gegn lögnum geti varðað sekt eða fangelsi allt að fjórum árum. Verður að telja afar óheppilegt að ekki sé hugað að samræmi þegar kemur að refsíákvæðum svo skyldra laga. Þá vekur athygli að gera má lögaðila sekt en ekki er gert ráð fyrir sambærilegum viðurlögum í skipulagslögum og lögum um menningarminjar. Furðu vekur einnig að lögaðili skal ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða en sama á ekki við ef einstaklingur á í hlut. Verður ekki komið auga á hvaða rök hníga að því að leggja strangari refsíabyrgð á einstaklinga en lögaðila úr því á annað borð er gert ráð fyrir að lögaðilum megi gera refsingu í formi sektar. Þá er með öllu óljóst hvað átt er við með hugtakinu „óhapp“ og hvernig það fær samræmst hefðbundnu mati á gáleysi athafna í skilningi skaðabótaréttar.

12. gr. Breytingar á öðrum lögum

Í ákvæðinu er fjallað um breytingar sem frumvarpið mun leiða til á skipulagslögum. Breytingar á skipulagslögum varða annars vegar hverfisverndarákvæði skipulagslaganna, sbr. umfjöllun í kafla hér að framan og hins vegar gerð deiliskipulags í eldri byggð, þar sem lagt er til að ákvæði 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga verði tekið út í heild sinni. Að fella niður ákvæði 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga, sem fjallar m.a. um skyldu þess að vinna varðveislumat byggðar áður en viðkomandi svæði er tekið til deiliskipulagningar, er að mati Reykjavíkurborgar illskiljanlegt. Fyrirséð er að afnám þessarar skyldu mun skapa mikla óvissu og getur hugsanlega leitt til þess að ekki yrði staðið sem skyldi að umfjöllun um menningarsögulega þætti við gerð deiliskipulags. Ekki er sýnt að með framfylgd nýrra laga verði tryggt að unnið verði varðveislumat fyrir alla eldri byggð.

Þá leggst Reykjavíkurborg eindregið gegn niðurfellingu síðari hluta umræddrar málsgreinar sem fjallar um heimildir til að vinna hverfisskipulag í eldri byggð, enda skarast þau ákvæði ekki á nokkurn hátt við ákvæði frumvarpsins. Gengið er út frá því að hér sé um mistök að ræða af hálfu frumvarpsritara enda myndi afnám þessa ákvæðis fela það í sér að ekki væri lengur unnt að vinna hverfisskipulag í eldri byggð. Ef ekki er um mistök að ræða þá mótmælir Reykjavíkurborg þessari niðurfellingu ákvæðisins alfarið og bendir á að

sveitarfélagið hefur þegar hafið vinnu við og lagt gríðarlegan kostnað í gerð hverfisskipulags í eldri byggðum Reykjavíkur. Árið 2011 ákvað Reykjavíkurborg að hefja vinnu við gerð hverfisskipulags fyrir öll hverfi borgarinnar. Nú þegar liggja fyrir til samþykktar skipulags- og matslýsingar fyrir Ártúnsholt og neðra Breiðholt. Hverfisskipulag er tegund deiliskipulags fyrir gróin hverfi og felst verkefnið við gerð þess í því að stuðla að sjálfbærri þróun og vistvænum úrlausnum fyrir hverfi í heild sinni. Hverfisskipulagið gegnir afar mikilvægu hlutverki við að innleiða stefnu aðalskipulagsins og útfæra nánar markmið þess, meðal annars markmið um borgarvernd, þar sem ráðist verður í víðtækar húsa- og byggðakannanir fyrir hvert hverfi borgarinnar. Er ljóst að sú mikla vinna sem komin er af stað við gerð hverfisskipulagsáætlananna í Reykjavík fer fyrir lítið verði frumvarpið í þessari óbreyttu mynd að lögum.

Niðurlag.

Með hliðsjón af framangreindu gerir Reykjavíkurborg alvarlegar athugasemdir við frumvarpið í heild sinni og leggst eindregið gegn því að það verði að lögum. Ekki verður annað ráðið af frumvarpinu og skýringum með því en að um grófa aðför að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga sé að ræða. Þá er með frumvarpinu gert ráð fyrir að felld verði ákvæði um hverfisvernd úr skipulagslögum sem eðlilegt er að séu á forræði sveitarfélaga. Jafnframt liggur fyrir að allar þær heimildir sem frumvarpinu er ætlað að koma á til að tryggja vernd sögulegra byggða eru þegar til staðar í gildandi löggjöf. Af því leiðir að tilgangurinn með lagasetningunni getur einungis verið sá einn að færa umræddar heimildir til ákvörðunartöku um verndarsvæði í byggð frá sveitarstjórnunni yfir til ráðherra.

Frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð felur því í sér grundvallarbreytingar á meðferð skipulagsmála í landinu sem eru úr takti við almenna þróun löggjafar á sviði skipulagsmála á síðustu 90 árum. Þær breytingar sem gerðar hafa verið á skipulagslöggjöfinni á undanförunum áratugum hafa almennt miðað að því að auka skipulagsvald sveitarfélaganna og draga úr miðstýringu ríkisvaldsins, færa ákvarðanatöku nær þeim sem málið varðar, gera vinnuferli gagnsærra og auka aðgengi almennings og annarra hagsmunaaðila að upplýsingum og þátttöku í stefnumótun opinberra aðila. Frumvarpið stríðir í meginatriðum gegn öllu framangreindu og er í raun skref aftur til fortíðar.

Að jafnaði hefur verið víðtæk sátt um þær grundvallarbreytingar sem gerðar hafa verið á skipulagslöggjöfinni á undanförunum áratugum, breytingum sem miða að því að draga úr miðstýringu ríkisvaldsins, bæta upplýsingagjöf og lýðræðisvæða skipulagsferlið. Venjan hefur verið sú að vanda vel undirbúning slíkra breytinga og gefa hlutaðeigandi góðan tíma til umfjöllunar um lagafrumvörp. Frumvarp um verndarsvæði í byggð felur í sér grundvallarbreytingu á meðferð skipulagsmála, án alls samráðs við sveitarfélögin, sem er án fordæma.

Reykjavíkurborg leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum með vísan til þess sem hér greinir að framan. Þá telur Reykjavíkurborg nauðsynlegt að umhverfis- og samgöngunefnd fái frumvarpið til umfjöllunar vegna verkswiðs nefndarinnar. Að öðru leyti leyfir Reykjavíkurborg sér að vísa til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið sem sveitarfélagið tekur heils hugar undir.

Kristbjörg Stephensen