

Alþingi
Erindi nr. P 139/2347
komudagur 10.5.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 9. maí 2011

0809605SA GB
Málalykill: 360

Efni: Umsögn um frv. til laga um menningarminjar

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 14. apríl, þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp. Að ósk sambandsins var umsagnarfrestur framlengdur til 9. maí.

1. Almennt um frumvarpið

Markmið með framlagningu frumvarpsins er að sameina í einn lagabálk ákvæði nokkurra laga sem fjalla um varðveislu menningarminja og menningarverðmæta. Samráð var haft við sambandið við gerð frumvarpsins og hefur verið brugðist við flestum ábendingum þess í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi.

Þau atriði í frumvarpinu sem einkum varða sveitarfélögin eru ákvæði IV. kafla um skráningu fornleifa og friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja, V. kafla um friðlýsingu menningarminja, VII. kafla um verndun og varðveislu friðaðra húsa og mannvirkja og 43. gr. um húsafriðunarsjóð. Sambandið gerir ekki verulegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins en leggur þó áherslu á að gerðar verði á því nauðsynlegar breytingar, m.a. á 16. gr. Þá gerir sambandið athugasemd við að frumvarpið var ekki kostnaðarmetið gagnvart sveitarfélögum, í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga frá 30. desember 2005.

Hvað varðar húsafriðun sérstaklega eru ákvæði frumvarpsins umtalsvert skýrari en ákvæði gildandi laga. Sambandið tekur ekki beina afstöðu til þeirra breytinga sem lagðar eru til varðandi aldur friðaðra mannvirkja en þess má vænta að þær leiði til þess að umfang húsakannana aukist nokkuð við skipulagsgerð sveitarfélaga.

Þær breytingar á stjórnslu sem lagðar eru til í frumvarpinu varða sveitarfélögin einnig. Lagt er til að ný ríkisstofnun, Minjastofnun Íslands, taki við stjórnsluhlutverkum Fornleifaverndar ríkisins og húsafriðunarnefndar samkvæmt þjóðminjalögum og lögum um húsafriðun. Gert er ráð fyrir að húsafriðunarnefnd starfi áfram en hlutverk þeirrar nefndar verður eingöngu ráðgefandi. Að áliti sambandsins eru þessar breytingar að mestu jákvæðar fyrir sveitarfélögin og ætti til dæmis að felast í því hagræði að leita til einnar stofnunar vegna álitamála um minjavernd, t.d. í tengslum við gerð skipulagsáætlana. Þá er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að Minjastofnun Íslands starfræki heildarskrár um allar þekktar fornleifar og friðuð og friðlýst mannvirki. Skulu þessar skrár vera aðgengilegar m.a. fyrir sveitarfélögin.



Rétt er að taka fram að sambandið telur óþarft að breyta skipulagslögum og lögum um mannvirki í tengslum við frumvarp þetta eins og lagt er til í 59. gr. frv., enda er hægt að ná fram sömu markmiðum við endurskoðun skipulagsreglugerðar og byggingarreglugerðar, sem nú stendur yfir.

2. Reynsla af beitingu laga um húsafriðun

Á heildina litið er reynslan af gildandi lögum um húsafriðun nr. 104/2001 ekki slæm. Þó hafa komið upp alvarleg ágreiningsmál milli sveitarstjórna, húsafriðunarnefndar og mennta- og menningarmálaráðuneytisins um beitingu einstakra ákvæða, einkum 8. gr. um skyndifriðun og álit húsafriðunarnefndar skv. 6. gr. laganna. Af hálfu sveitarfélaga hefur verið gagnrýnt að afstaða húsafriðunarnefndar ætti í ýmsum tilvikum að liggja fyrir mun fyrir í ferlinu og til dæmis sé ótækt að ákvörðun um skyndifriðun sé ekki tekin fyrir en komið er að veitingu leyfis til niðurrifs húss. Áður en að þeirri ákvörðun komi liggja í mörgum tilvikum fyrir langt ferli deili- og jafnvel aðalskipulagsbreytinga og mikilvægt sé að fá fram afstöðu nefndarinnar mun fyrir í ferlinu. Ella sé meðal annars hættu á að sveitarfélög geti orðið skaðabótaskyld gagnvart lóðarhafa.

Af hálfu sambandsins er gengið út frá því að hin nýja Minjastofnun Íslands muni hafa þessi sjónarmið í huga í stjórnsýslu sinni þannig að í umsögnum sem stofnunin veitir um skipulagsáætlanir á grundvelli 16. gr. frumvarpsins komi fram skýr afstaða stofnunarinnar til verndargildis einstakra húsa eða mannvirkja. Í framhaldi af því ætti síðan að hefjast ferli sem leiðir til friðlýsingar eftir því sem við á.

3. Athugasemdir við einstakar greinar

Um 4. gr. Gildissvið frumvarpsins hvað varðar húsafriðun verður nokkuð víðtækara en skv. lögum um húsafriðun og er m.a. nýmæli að kveða á um friðlýsingu vegna „vísindalegs eða listræns gildis“. Upptalning í c-lið 4. gr. er að líkindum of nákvæm og felur í sér nokkra skörun milli þess sem ótvírátt kallast mannvirki og fornminjar. Að áliti sambandsins væri t.d. eðlilegra að flokka manngerða hella og hjalla sem fornminjar frekar en mannvirki enda liggur byggingarár slíkra minja að líkindum sjaldnast fyrir.

Um 5. gr. Að áliti sambandsins er mjög til bóta að gera skýran greinarmun á annars vegar sjálfkrafa friðun menningarminja á grundvelli aldurs þeirra og hins vegar friðlýsingu á grundvelli sérstakrar ákvörðunar þar um, sbr. V. kafla frumvarpsins.

Um 9. gr. Ekki er gerð athugasemd við greinina en í henni mætti þó e.t.v. koma skýrar fram að hlutverk húsafriðunarnefndar er eingöngu að vera ráðgefandi. Sambandið leggur þann skilning í 4. mgr. 9. gr. að húsafriðunar sjóður greiði þóknun og ferðakostnað nefndarmanna.

Um 15. gr. Að áliti sambandsins er jákvætt að Minjastofnun Íslands hafi yfirumsjón með skráningu fornleifa og friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja. Mikilvægt er þó einnig að stofnunin hafi bolmagn til að framfylgja þessum kröfum, sbr. einnig skyldu til að miðla upplýsingum sem kveðið er á um í 17. gr. frv.



Sambandið telur ástæðu til að vekja athygli á því að þegar eru í lögum ákvæði um miðlæga gagnagrunna um mannvirki og virðist rík ástæða til þess að gera ráð fyrir þeim möguleika að gagnagrunnur um friðuð mannvirki verði hluti af Fasteignaskrá Íslands, sbr. III. kafla laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Sambandið telur því eðlilegt að menntamálanefnd hafi hliðsjón af 61. gr. laga um mannvirki, nr. 161/2010 en þar segir m.a.:

„Gagnasafnið skal vera innan gagna- og upplýsingakerfis fasteignaskrár Þjóðskrár Íslands eða samtengjanlegt því. Byggingarfulltrúar og slökkvilið skulu hafa endurgjaldslausan aðgang að þeim hluta gagnasafns Mannvirkjastofnunar sem varðar mannvirki og mannvirkjagerð í umdæmi þeirra.“

Jafnframt bendir sambandið á að í 1. másl. 4. mgr. 15. gr. á væntanlega að orðast svo (viðbót undirstrikuð): „Öll gögn sem varða skráningu fornleifa, friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja skulu afhent Minjastofnun Íslands.“

Loks leggur sambandið til að við 6. mgr. bætist orðin: „að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.“

Um 16. gr. Sveitarfélögin hafa lengi haft miklar athugasemdir við þann mikla kostnað sem hlýst af skyldu þeirra til fornleifaskráningar skv. 11. gr. þjóðminjalaga, nr. 107/2001. Ef fram fer umfangsmikil skráning á vettvangi í tengslum við gerð skipulagsáætlana getur þessi kostnaður valdið sveitarfélögum mun hærrí útgjöldum heldur en leiðir af sjálfri skipulagsvinnunni. Að álit sambandsins væri eðlilegt að kveða á um það í skipulagslögum að Skipulagssjóður bæti sveitarfélögum að lágmarki helming þess kostnaðar. Í sumum tilvikum virðist þó hafa verið gengið umtalsvert lengra í vettvangsskráningu en þörf er á en það skýrist að líkindum af því að lagaákvæðið er óskýrt um framkvæmd fornleifaskráningar. Úr þeim ágalla er að mestu leyti bætt í 16. gr. frumvarpsins, sem fjallar um fornleifaskráningu.

Greinin hefur tekið nokkrum lagfæringum á grundvelli ábendinga sambandsins og er meðal annars orðið skýrt að heimildaskráning fornleifa er fullnægjandi við gerð aðalskipulags. Sambandið telur þó þörf á að gerðar verði frekari breytingar á greininni. Þannig er augljóst að orðalag í 2. másl. 1. mgr. gengur ekki upp þar sem engin þörf er á skráningu fornleifa á vettvangi í tengslum við gerð svæðisskipulags, sbr. 21. gr. skipulagslaga. Eðlilegt væri að niðurlag málsliðarins orðaðist svo: „...áður en deiliskipulag er afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna er gefið út.“

Í 1. másl. 2. mgr. 16. gr. er fyrir mistök vísað til skipulags- og byggingarlaga en þar á að standa: skipulagslög.

Sambandið leggur til að á eftir 1. másl. 2. mgr. 16. gr. komi nýr málsliður, svohljóðandi: „Ríkissjóður skal þó bera kostnað af fornleifaskráningu sem fram fer innan þjóðlendu nema um annað hafi verið samið.“ Ástæða þessarar tillögu er meðal annars sú að í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignalanda, þjóðlenda og afrétta nr. 58/1998 er kveðið á um að þjóðlendur skulu undanþegnar öllum sköttum og gjöldum. Eðlilegt er að sú regla gildi í báðar áttir og að sveitarfélögum verði ekki skylt að veita ríkinu þjónustu án endurgjalds innan marka þjóðlendna.



Einnig telur sambandið eðlilegt að tekið verði fram í lokamálslið 2. mgr. 16. gr. að Minjastofnun Íslands geti bundið undanþágu tilteknum skilyrðum.

Um 20. gr. Að áliti sambandsins er orðalag í 1. málslið 2. mgr. 20. gr. ónákvæmara en í 2. mgr. 8. gr. laga um húsafriðun. Er lagt til að málsliðurinn orðist svo: „Skyndifriðun tekur gildi þegar Minjastofnun Íslands hefur tilkynnt öllum hlutaðeigandi aðilum um ákvörðun sína með tryggilegum hætti.“ Þessi orðalagsbreyting ætti að tryggja að m.a. sveitarstjórn fái tilkynningu um ákvörðun en óljóst kann að vera hverjir teljast vera „málsaðilar“ skv. ákvæðinu.

Um 29. gr. Í greininni er hið almenna aldursákvæði vegna friðunar mannvirkja fært fram um 60 ár miðað við gildandi lög. Nú eru öll mannvirki sem reist voru fyrir 1850 friðuð. Þess breyting hefur væntanlega bæði kosti og galla. Ástæða er til þess að menntamálanefnd gaumgæfi hvort 100 ára aldur húsa sé æskilegt viðmið ef til framtíðar er litið en miðað við núverandi aðstæður og þá staðreynd að tiltölulega fá hús eru eldri en 100 ára tekur sambandið ekki afstöðu til þessarar breytingar.

Um 30. gr. Greinin fjallar um aðkomu Minjastofnunar Íslands að verndun húsa sem eru byggð 1925 eða fyrr en njóta þó ekki friðunar sökum aldurs, sbr. 29. gr. Að áliti sambandsins gætir nokkurrar ónákvæmni í orðalagi greinarinnar og eru lagðar til eftirfarandi breytingar:

- a. Í stað orðanna „setja skilyrði“ í 1. mgr. 30. gr. telur sambandið rétt að segja: leggja til skilyrði. Ástæða breytingartillögu er sú að um er að ræða álit stofnunarinnar og því óeðlilegt að í því komi fram bindandi skilyrði.
- b. 2. mgr. 30. gr. orðist svo: „Álit Minjastofnunar skal liggja fyrir áður en byggingarleyfi er veitt til framkvæmda sem fjallað er um í þessari grein. Í byggingarleyfi skal taka tillit til skilyrða sem Minjastofnun Íslands leggur til í áliti sínu. Sama á við ef um er að ræða útgáfu framkvæmdaleyfis samkvæmt skipulagslögum.“ Ástæða breytingartillögu er sú að í 2. mgr. er vísað til 15. gr. skipulagslaga varðandi útgáfu framkvæmdaleyfa en í flestum tilvikum væri frekar um að ræða byggingarleyfisskyldar framkvæmdir skv. 9. gr. mannvirkjalaga, nr. 161/2010.

Um 31. gr. Greinin fjallar um breytingar á friðlýstum húsum og mannvirkjum. Að áliti sambandsins er afar óskýrt, bæði samkvæmt frumvarpsgreininni og 9. gr. laga um húsafriðun, í hvaða tilvikum breytingar eru leyfisskyldar. Af skýringum við frumvarpsgreinina má ráða að hugsunin sé sú að umfang breytinga ráði mestu um leyfisskyldu en þetta þarf að skýra betur í frumvarpstextanum sjálfum.

Um 32. gr. Lagt er til að á eftir orðinu „endurbyggingu“ komi: eða endurgerð. Ástæða virðist til að benda á að gömul hús hafa iðulega breyst mikið frá því þau risu. Varðveislugildi slíkra húsa er ekki endilega meginatriðið sem horfa þarf til heldur ekki síður varðveisla götummyndar. Endurgerð húss getur því verið kostur sem rétt getur verið að horfa til án þess að gerðar séu of stífar kröfur um að hús sé „endurbyggt“ í sem næst upprunalegu horfi.



Um 43. gr. Greinin fjallar um húsafriðunarsjóð. Gert er ráð fyrir að framlag sveitarfélaga í sjóðinn verði óbreytt frá því sem verið hefur, 150 kr. á hvern íbúa.

Í 5. mgr. er nýmæli sem heimilar að krefjast endurgreiðslu á styrk úr sjóðnum ef misbrestur verður á framkvæmd verkefnis. Ákvæðið er ótvírætt til bóta.

Um 55. gr. Greinin hefur að geyma ítarleg ákvæði um dagsektir vegna vanrækslu á að uppfylla ákvæði laganna. Sambandið leitaði eftir skýringum á því frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu hvort ástæða væri til að ætla að dagsektaákvæðanir gætu beinst að sveitarfélögum en fékk þau svör að svo væri ekki. Mikilvægt er að álit sambandsins að fá þennan skilning staðfestan í nefndarálit.

Um 57. gr. Að því marki sem reglugerðir kunna að verða settar um húsafriðun eða fornleifaskráningu á grundvelli greinarinnar áréttar sambandið mikilvægi þess að samráð verði haft við Samband Íslenskra sveitarfélaga um gerð þeirra.

Um 59. gr. Í a-lið er lagt til að gerð verði breyting á 13. gr. skipulagslaga og í b-lið að gerð verði breyting á 13. gr. mannvirkjalaga. Markmiðið er að taka af öll tvímæli um að óheimilt sé að gefa út byggingarleyfi eða framkvæmdaleyfi nema áður hafi verið gætt að ákvæðum laga um menningarminjar. Að álit sambandsins eru þessar tillögur óþarfar. Um er að ræða nýsamþykkt lög sem verða nánar útfærð í reglugerðum sem nú er verið að semja. Í þeim reglugerðum er tiltölulega einfalt að útfæra þær tillögur sem lagðar eru til í greininni.

Engin athugasemd er hins vegar gerð við c-lið 59. gr.

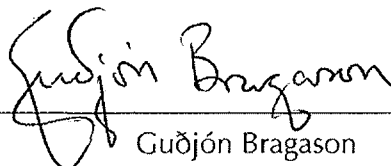
4. Lokaorð

Eins og fram kemur í umsögn þessari gerir Samband Íslenskra sveitarfélaga ekki alvarlegar athugasemdir við frumvarp til laga um menningarminjar og verður hvorki séð að frumvarpið hafi veruleg kostnaðaráhrif á sveitarfélögin né að það valdi þeim nýjum íþyngjandi skyldum. Rétt væri þó að Alþingi kallaði eftir formlegri kostnaðarumsögn frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

Sambandið mælir því með að frumvarpið verði að lögum, að teknu tilliti til þeirra ábendinga sem fram koma í umsögninni.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason