

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 24. apríl 2015

1504035SA KB/pbj
Málalykill: 401

Efni: DRÖG - Umsögn um frv. til laga um verndarsvæði í byggð, 629. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis 22. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint frumvarp.

Almennt um frumvarpið og samráð við gerð þess

Sambandið hefur farið yfir frumvarpið og skýringar með því og hefur ýmsar athugasemdir við það. Tekið skal fram að sambandið er ekki mótfallið markmiði frumvarpsins, þ.e. að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi. Hins vegar skal bent á að ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 um hverfisvernd og lög um menningarminjar nr. 80/2012 styðja nú þegar við það markmið og í frumvarpið vantar allan rökstuðning um nauðsyn fyrirhugaðrar löggjafar. Sambandið gerir jafnframt alvarlegar athugasemdir við það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þ.e. útfærslu á umræddu markmiði og aukið flækjustig.

Um sjálfstjórn sveitarfélaga og skipulagsvaldið

Í stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2014-2018 segir í kafla 1 um meginmarkmið og leiðarljós: „Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða“. Að álitum sambandsins gengur fyrirbyggjandi frumvarp gegn framangreindu og gerir sambandið alvarlegar athugasemdir við það. Í umsögninni verður vikið nánar að einstökum athugasemdum en sambandið leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, um XI. kafla, segir m.a. að almennt sé ekki gengið út frá því að stjórnarskráin hindri að löggjafinn setji um verkefni sveitarfélaga allítarleg lagafyrirmæli auk þess að setja í lög ákvæði um eftirlit með stjórnsýslu. Vísað er til ákvæðis 8. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga sem geri þó ráð fyrir því að við lagasetningu og framkvæmd eftirlits fari fram ákveðið mat á því hversu langt er þörf á að ganga í þessu tilliti þannig að íhlutun eftirlitsstjórnvalds sé í hlutfalli við mikilvægi þeirra hagsmuna sem því er ætlað að vernda. Þá er tekið fram að í samræmi við

Þessi sjónarmið virðist það hafa verið almenn löggjafarstefna hér á landi að þegar í lögum er mælt fyrir um eftirlit stjórnvalda ríkisins með einstökum og afmörkuðum ákvörðunum sveitarfélaga eða ákvörðunum sem teknar eru á þeirra vegum þá sé eftirlitið takmarkað við svonefnt lögmætiseftirlit. Þannig er það verkefni eftirlitsaðila að taka ákvörðun til endurskoðunar og fjalla um það hvort hún sé að formi eða efni í samræmi við lög. Í því felst ekki endurskoðun á því mati sem sveitarfélag framkvæmir innan viðkomandi lagaramma og þar með verður ekki tekin ný ákvörðun.

Sambandið telur skorta verulega á að við samningu frumvarpsins hafi verið tekið mið af framangreindu og telur að frumvarpið gangi gróflega gegn þeim grundvallarsjónarmiðum sem ríkja um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Engan rökstuðning er að finna í frumvarpinu um nauðsyn þess mikla inngrips sem felst í frumvarpinu gagnvart skipulagshlutverki sveitarfélaga.

Þá er ljóst að ákvörðunum ráðherra um verndarsvæði í byggð er ekki markaður neinn tímarammi, svo sem um hvenær slík ákvörðun þarf að liggja fyrir, m.t.t. vinnu við gerð og endurskoðun aðalskipulags. Á sama hátt eru ekki settir inn neindir frestir um hvenær þarf að uppfylla þær skyldur sem lagðar eru á sveitarfélög skv. frumvarpinu um að sveitarstjórnir skuli tryggja að ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð endurspeglit í skipulagsáætlunum, öðrum áætlunum og leyfisveitingum sveitarfélagsins eru ekki tilgreindar með tímafrestum. Má því álykta sem svo að ef fram kemur ný ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð þurfi sveitarfélag þá þegar að taka upp þær skipulagsáætlanir sem ákvörðun snertir og laga þær að henni. Ljóst má vera að sveitarfélögin geta ekki unað við slíkt fyrirkomulag og þann kostnað og óvissu sem fyrisjáanlega fylgir því. Til samanburðar má nefna að í 7. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, er sveitarfélögum veittur frestur sem er að lágmarki fjögur ár en getur þó orðið allt að þrettán ár, til að tryggja samræmi skipulagsáætlana við rammaáætlun.

Undirbúningur og framsetning frumvarpsins

Hvað varðar undirbúning frumvarpsins og framsetningu vakna spurningar um hvort nægilegt mið hafi verið tekið af handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, sem gefin var út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis árið 2007. Þar er fjallað um fjölmörg atriði sem máli skipta við lagasetningu og eitt fyrsta atriðið er að svara þurfi því hvort ný lagasetning sé nauðsynleg. Að áliti sambandsins hefur ekki verið rökstutt nægilega vel að setning nýrra laga um verndarsvæði í byggð sé nauðsynleg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Ákvarðanir ráðherra um verndarsvæði geta ekki verið teknar úr samhengi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga og þau ákvæði sem þegar eru í skipulagslögum. Ákvæði þeirra laga um hverfisvernd hefði að mati sambandsins mun frekar mátt taka til endurskoðunar til þess að ná fram markmiðum um aukna áherslu á verndarsvæði í byggð. Þessi afstaða kom fram hjá fulltrúa sambandsins og fleiri sérfræðingum sem ráðuneytið boðaði til fundar tvisvar sinnum þegar frumvarpsvinna hófst. Frekara samráð var ekki haft við sambandið fyrr en frumvarpsdrögin voru send sambandinu til kostnaðarumsagnar, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í frumvarpinu er farin sú leið að búa til nýtt ferli til viðbótar við þá ferla sem fram koma í skipulagslögum sem eykur flækjustig í skipulagslöggjöf. Þessi nálgun virðist engan veginn fara saman við áherslur ríkisstjórnarinnar um einföldun regluverks sem fjallað er um í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar. Þá hefur það verið áherslumál hjá sambandinu um langt skeið að stytta skipulags- og leyfisveitingaferla og einfalda löggjöf um skipulagsmál og er umrætt frumvarp í andstöðu við þá stefnumörkun.

Í áður nefndri handbók er jafnframt gert ráð fyrir því að í almennum athugasemdum sé kafla um samræmi fyrirbyggjandi frumvarps við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Athygli vekur að í athugasemdum við frumvarpið segir að ekki sé tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrár þar sem um almennar takmarkanir sé að ræða á tilteknum svæðum innan sveitarfélaga með sama hætti og gildi um deiliskipulag sveitarfélaga. Sambandið er ekki sammála þessari nálgun og telur þvert á móti að efni frumvarpsins gefi sérstakt tilefni til þess að kanna samræmi þess við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar í ljósi þess hve víðtækar skerðingar á eignarrétti geti verið um að ræða.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að í 2. mgr. 51. gr. b skipulagslaga er að finna eftirfarandi ákvæði: „Ef tjón skv. 51. gr. leiðir af ákvörðun annars stjórnvalds eða lagafyrirmælum um tiltekna landnýtingu sem sveitarfélagi var skylt að fylgja við skipulagsákvörðun ber ríkið ábyrgð á greiðslu bóta og hefur skyldu til innlausnar, ef við á.“ Frá sjónarhóli sveitarfélaganna er mikilvægt að löggjafinn sé meðvitaður um að bótaskyld tjón fasteignaeigenda, sem talið er leiða af ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð, verði bætt af ríkinu. Þetta atriði er þó einnig ágætt dæmi um það aukna flækjustig sem frumvarpið skapar og er t.d. ekki hægt að fullyrða að í öllum tilvikum verði hægt að finna skýr orsakatengsl á milli meints tjóns fasteignareiganda og ákvörðunar ráðherra.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

4. gr.

Fram kemur í 1. mgr. að sveitarstjórn skuli að loknum sveitarstjórnarkosningum meta hvort innan staðarmarka sveitarfélagsins sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað varðveislu svipmóts og menningarsögu varðar að ástæða sé til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð. Í 3. mgr. segir að ef sveitarstjórn sinni ekki skyldu skv. 1. mgr. um mat á gildi byggðar geti ráðherra falið Minjastofnun Íslands að meta gildi byggðar innan staðarmarka sveitarfélagsins og hvort ástæða sé til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð. Spurningar vakna um hver leggi mat á framkvæmd sveitarstjórnar skv. 1. mgr. og hvernig mat sveitarstjórnar er endurmetið, s.s. í þeim tilvikum þegar það er mat sveitarstjórnar að engin byggð í sveitarfélaginu uppfylli þau viðmið sem gerð eru varðandi verndarsvæði. Þetta orðalag leiðir til þess að velja þarf upp ýmsum grundvallarspurningum um frjálst mat sveitarstjórna og heimild ríkisvaldsins til að endurskoða slíkt mat sem almennt er endanlegt á stjórnarsýslustigi, sbr. það sem að framan greinir um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Í 4. mgr. er kveðið á um að ráðherra geti 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. Athygli vekur að í skýringum með málsgreininni í frumvarpinu segir: „*Þar sem ákvörðunarvald um afmörkun verndarsvæða í byggð er í höndum ráðherra er honum heimilt að taka ákvörðun um slíka vernd, enda þótt Minjastofnun Íslands mæli ekki með slíkri vernd eða taki ekki afstöðu til hennar.*“ Sambandið telur þá stjórnsluframkvæmd sem þarna er gert ráð fyrir algjörlega óásættanlega fyrir sveitarfélögin enda felur hún í sér augljósa möguleika á valdníðslu og á sér ekki fyrirmynd í annarri löggjöf.

Þá er í 5. mgr. kveðið á um að ákvörðun um verndarsvæði sé í höndum ráðherra sem fari með málefni þjóðmenningar. Í skýringum með 5. mgr. segir að ráðherra leggi mat á tillögur sveitarstjórnar eða Minjastofnunar Íslands en sé ekki bundinn af þeim og geti mælt fyrir um frekari vernd í einstökum atriðum telji hann það í samræmi við markmið laganna.

Það fyrirkomulag sem þarna er gert ráð fyrir felur í raun í sér ótakmarkað ráðherraréði. Skipulagsvald sveitarfélaga er eins og áður segir einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga. Sambandið ítrekar að það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir gengur í öllum meginatriðum gegn sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Athygli skal jafnframt vakin á því að þegar undirbúin er tillaga að verndarsvæði í byggð er ekki gert ráð fyrir nokkru samráði við íbúa samkvæmt frumvarpinu, öfugt við þá samráðsferla sem skipulagslög gera ráð fyrir. Mun minni kröfur eru þannig gerðar til ráðherra en sveitarstjórna um samráð og málsmeðferð. Fyrirkomulagið er sannast sagna ólýðræðislegt og ekki í neinu samræmi við þá þróun sem hefur orðið í þá átt á síðustu árum að veita íbúum meiri aðkomu að ákvarðanatöku í sveitarfélögum, sbr. t.d. X. kafla sveitarstjórnarlaga um samráð við íbúa.

Þá skal bent á að í 6. mgr. segir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um tilhögun og efni tillagna til ráðherra og um efni ákvörðunar ráðherra, þar á meðal skilmála og skilyrði. Í ljósi þess að tillaga um verndarsvæði í byggð getur oft og tíðum falið í sér íþyngjandi ákvæði gagnvart þeim eigendum fasteigna sem í hlut eiga verður að telja rétt og eðlilegt að frekari lýsing á efni tillögu, skilmálum og skilyrðum komi fram í lögum um málefnið en vald til að ákveða þau atriði verði ekki framselt til ráðherra með reglugerðarheimild þar sem jafnframt er ekki gert ráð fyrir neinu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Draga má í efa að svo víðtækt framsal valds fái staðist.

5. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um mat á varðveislugildi svæða í byggð, sbr. skilgreiningu í 3. gr. frumvarpsins. Þar segir að við slíkt mat skuli líta til gagna sem til séu um hið fyrirhugaða verndarsvæði, þ. á m. korta, húsakannana, fornleifaskráningar, mynda og frásagna um byggðina. Jafnframt skuli litið til byggingarstíls og byggingarlistar, efnisvals og samhengis bygginga á viðkomandi svæði auk heildarásýndar svæðisins.

Af framangreindu má ráða að ekki er við hlutlæg viðmið að styðjast heldur er ljóst að tillaga um verndarsvæði mun frekar verða háð huglægu mati þess

einstaklings sem situr í stól forsætisráðherra hverju sinni. Sá ófyrirsjáanleiki sem þarna er fyrir hendi veldur því að afar erfitt er að leggja mat á möguleg áhrif löggjafarinnar, s.s. hversu víðtæk þau kunna að verða og getur m.a. valdið vafa um bótaábyrgð.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd mats á varðveislugildi svæða í byggð og efni greinargerðar til ráðherra. Hér eru settir fram sömu fyrirvarar við reglugerðarheimildina og vegna 6. mgr. 4. gr. að framan.

6. gr.

Í greininni er fjallað um takmarkanir innan verndarsvæða í byggð. Þar er það hlutverk sveitarstjórnar að tryggja að allar framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð samrýmist „svipmóti og hinni vernduðu menningarsögu á viðkomandi verndarsvæði“, eins og segir í 2. mgr. Þannig er óheimilt að breyta, bæta, rífa niður eða fjarlægja mannvirki sem eru innan verndarsvæða í byggð nema með leyfi sveitarstjórnar. Skv. 5. mgr. setur ráðherra í reglugerð nánari ákvæði um sjónarmið sem sveitarstjórnir skulu líta til við mat á því hvort leyfa eigi framkvæmd innan verndarsvæða í byggð. Nýjar skyldur eru lagðar á sveitarfélögin með umræddu ákvæði. Þeim er ætlað að fara eftir sérstöku verklagi sem þó er óútfært og bíður reglugerðarsetningar. Að mati sambandsins verður ekki hjá því komist að gera alvarlegar athugasemdir við þær auknu skyldur sem lagðar eru á sveitarfélögin skv. ákvæðinu sem augljóslega munu hafa kostnaðaráhrif fyrir þau og flækja stjórnsýslu.

8. gr.

Í greininni kemur fram að ef eigandi mannvirkis innan verndarsvæðis í byggð hefur framkvæmdir án leyfis sem rýra varðveislugildi viðkomandi svæðis að mati sveitarstjórnar er henni heimilt að láta vinna verk á kostnað eiganda mannvirkis að undangenginni áskorun um að úr verði bætt innan hæfilegs frests, ef það er nauðsynlegt til að tryggja varðveislugildi svæðisins. Fram kemur að ákvörðun sveitarstjórnar sé háð samþykki ráðherra. Sambandið telur rökréttara að slík ákvörðun verði á hendi Minjastofnunar Íslands í samræmi við ákvæði 33. gr. laga um menningarminjar. Greinin er svohljóðandi:

„Ef breytingar hafa verið gerðar á friðlýstu húsi eða mannvirki án leyfis Minjastofnunar Íslands getur stofnunin mælt svo fyrir að eigandi skuli færa það í fyrra horf innan hæfilegs frests.

Ef viðhald friðlýsts húss eða mannvirkis er vanrækt getur Minjastofnun Íslands lagt fyrir eiganda að gera umbætur innan hæfilegs frests. Líði sá frestur án þess að úr sé bætt getur stofnunin látið framkvæma nauðsynlegt viðhald og umbætur á kostnað eiganda eða lagt á dagsektir, sbr. 55. gr.“

Þessu til skýringar má benda á þá stöðu sem hæglega getur komið upp ef um er að ræða einstök friðlýst hús eða mannvirki sem jafnframt eru á svæði sem skilgreint er verndarsvæði í byggð. Í þeim tilvikum kæmi upp vafi um hvort það væri á hendi sveitarfélags eða Minjastofnunar að bregðast við. Sambandið leggur því til að ákvörðunarvald og ábyrgð á beitingu úrræða,

þ.m.t. hugsanleg skaðabótaskylda gagnvart eigendum mannvirkja, verði hjá Minjastofnun Íslands.

9. gr.

Í greininni er fjallað um tengsl verndarsvæða í byggð við skipulagsáætlanir og friðlýsingar. Þar kemur fram að sveitarstjórn skuli tryggja að ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð endurspeglar í skipulagsáætlunum, öðrum áætlunum og leyfisveitingum sveitarfélagsins. Í skýringum með greininni er ekki tekið fram hvaða svigrúm sveitarfélög hafa í þeim efnum. Þar sem ákvarðanir um verndarsvæði í byggð geta verið teknar hvenær sem er virðist gerð sú krafa til sveitarfélags að yfirfara þá þegar viðkomandi skipulagsáætlanir og aðlaga að ákvörðunum ráðherra um verndarsvæði. Sambandið getur ekki fallist á að gerðar séu svo ríkar kröfur til sveitarfélaganna í ljósi þess mikla kostnaðar sem af slíkum breytingum getur hlotist og án þess að nokkur fyrirsjáanleiki sé til staðar varðandi ákvarðanir ráðherra.

12. gr.

Greinin fjallar um breytingar á öðrum lögum. Eins og fram kemur í II. kafla almennra athugasemda með lögum er lagt til að ákvæði skipulagslaga sem gera ráð fyrir heimildum til að tryggja vernd sögulegrar byggðar falli niður og ákvæði frumvarpsins komi í þeirra stað. M.a. er gert ráð fyrir breytingu á 10. tölul. 2. gr. (sjá yfirstrikaðan texta): 10. Hverfisvernd: Ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna ~~eldri byggðar, annarra~~ menningarsögulegra minja eða náttúruminja.

Áfram verður því gert ráð fyrir hverfisvernd í skipulagslögum en með frumvarpinu er söguleg/eldri byggð tekin út úr lögum. Eins og bent hefur verið á í umsögninni er vandséð hvað kallar á að gera þessa breytingu og taka þennan hluta út úr hverfisvernd skv. skipulagslögum og færa í ný lög. Þau rök sem færð eru fyrir því í almennum athugasemdum með frumvarpinu eru haldlítill, m.a. með tilliti til þeirrar stefnu ríkisstjórnarinnar að einfalda regluverk.

Að lokum

Helstu athugasemdir sambandsins við frumvarpið eru að verulega hafi skort á að hugað hafi verið að grundvallarreglum um sjálfstjórn sveitarfélaga við frumvarpsgerðina. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir ótakmörkuðu ráðherraráði varðandi tillögur um verndarsvæði sem þó er órökstutt. Jafnframt er gert ráð fyrir miklu valdframsali til ráðherra um atriði, sem telja verður mikilvæga þætti varðandi málefnið og aðkallandi er að skýrðir verði nánar í löggjöfinni sjálfri, fremur en í reglugerð sem ráðherra setji. Í þeim væri m.a. ástæða til þess að skýra hvernig löggjafinn sér fyrir sér að aðkoma íbúa geti orðið að ákvörðunum um verndarsvæði í byggð, líkt og gerð er krafa um í skipulagslöggjöf. Þá er með frumvarpinu gengið gegn yfirlýstri stefnu núverandi ríkisstjórnar um einföldun regluverks.

Sambandið leggst því eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum. Jafnframt leggur sambandið áherslu á að umhverfis- og samgöngunefnd

Alþingis fái málið til umfjöllunar, vegna mikilla tengsla málsins við verksvið þeirrar nefndar.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

DRÖG