

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. maí 2015
Tilvísun: 201504005 / 0.1.2

Efni: Frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis til Skipulagsstofnunar frá 22. apríl sl. þar sem stofnuninni er gefinn kostur á að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Almennt um afstöðu Skipulagsstofnunar

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilefni þess sé nauðsyn á að mælt sé með skýrum hætti fyrir um í lögum að unnt sé að vernda byggðarheildir eða hverfi og skapa þannig grundvöll fyrir að menningarsögulegt og listrænt gildi einstakra bæjarhluta sé tryggt.

Skipulagsstofnun tekur undir mikilvægi þess að ekki sé eingöngu horft til verndargildis einstakra húsa og mannvirkja, heldur jafnframt horft til samhengis bygginga, minja og mannvirkja, enda getur varðveislugildi bygginga falist í samspili sameiginlegra einkenna byggðar og tengslum hennar við staðhætti og umhverfi, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Það er einmitt slík hugsun sem liggur til grundvallar ákvæðum skipulagslaga og skipulagsreglugerðar um hverfisvernd og ákvæðum laga um menningarminjar um friðlýsingu samfelldra svæða og samstæðu húsa.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til samráðs sem haft hafi verið við m.a. Skipulagsstofnun við gerð frumvarpsins. Vegna þess telur Skipulagsstofnun rétt að upplýsa að það samráð fólst í nokkrum fundum samráðshóps fulltrúa forsætisráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Minjastofnunar og Skipulagsstofnunar haustið 2013 sem falið var að kanna nauðsyn á sérstakri lagasetningu um verndun sögulegrar byggðar. Starfi hópsins lauk með ritun minnisblaðs í nóvember 2013 þar sem gerð var grein fyrir niðurstöðu hópsins, en áður hafði verið fundað með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar. Niðurstaða samráðshópsins var að þegar séu í íslenskri löggjöf heimildir til að tryggja vernd sögulegrar byggðar og að ekki sé þörf á að ráðast í umfangsmikla lagasmíð á þessu sviði, þótt ástæða geti verið til að huga að einstökum þáttum gildandi löggjafar. Í starfi starfshópsins var auk skipulagslaga og laga um menningarminjar sérstaklega horft til breskrar skipulagslöggjafar á þessu sviði, Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act frá 1990, en þau lög voru einnig höfð til hliðsjónar þegar unnið var að hverfisverndarákvæðum skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og skipulagsreglugerðar nr. 400/1998, sem eru forverar hverfisverndarákvæða núgildandi skipulagslaga og skipulagsreglugerðar.

Nú liggur fyrir frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð. Eftir skoðun þess er niðurstaða Skipulagsstofnunar sú sama og í framangreindu starfi, þ.e. að ekki sé tilefni til sérstakrar lagasetningar um þetta efni, þótt ástæða geti verið til að skerpa á tilteknum ákvæðum gildandi laga. Er nánar gerð grein fyrir því í umsögn um einstakar greinar frumvarpsins hér að neðan.

Hvað varðar gildandi löggjöf, eru það fyrst og fremst hverfisverndarákvæði skipulagslaga og ákvæði laga um menningarminjar um að friðlýsa megi samfelld svæði og samstæður húsa sem eiga hér undir. Ekki hefur verið unnin heildstæð úttekt á umfangi, inntaki og virkni hverfisverndar í

skipulagsáætlunum sveitarfélaga, frá því hverfisvernd kom til í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Þó er það mat Skipulagsstofnunar að hverfisvernd sé virkt stjórnþæki sveitarfélaga við gerð skipulagsáætlana og hafi nýst vel til að draga fram sérstöðu og varðveislugildi svæða og til að tryggja að skipulagsákvæði viðkomandi svæða taki mið af sérstöðu þeirra. Hverfisverndarákvæði sem lúta að verndun byggðar er að finna í fjölmörgum skipulagsáætlunum sveitarfélaga svo sem í aðalskipulögum Reykjavíkur, Ísafjarðarbæjar, Norðurþings, Fjarðabyggðar og Árborgar, svo dæmi séu tekin, og þau ákvæði eru síðan nánar útfærð í deiliskipulagi viðkomandi svæða.

Í frumvarpinu er lagt til að skipulagsvinna sveitarfélaga og mat á varðveislugildi byggðar verði aðgreind í tvö aðskilin verkefni. Skipulagsstofnun telur þessa nálgun ekki farsæla. Þegar unnið er að skipulagi á þegar byggðum svæðum verður illa skilið á milli verkþátta sem felast annarsvegar í greiningu á þeirri byggð sem fyrir er og verndargildi hennar og hinsvegar í mótun þeirra skipulagsskilmála sem settir eru í skipulagi svæðisins varðandi viðhald og varðveislu þeirrar byggðar og byggingarheimildir til frekari uppbyggingar.

Sé það mat stjórnvalda að betur þurfi að gera í að tryggja verndun byggðar, telur Skipulagsstofnun tvær leiðir farsælastar, sem stíga ætti samhliða:

- Skerpa á ákvæðum gildandi skipulagslaga, laga um menningarminjar og laga um mannvirki varðandi verndun byggðar, sbr. ábendingar í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins hér að neðan.
- Viðkomandi stofnunum, þ.e. Skipulagsstofnun og Minjastofnun í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, verði falið að vinna að sérstöku fræðsluáttaki með gerð leiðbeininga og fordæma um verndun byggðar með skipulagi og/eða friðlýsingu. Einnig mætti hugsa sér að stjórnvöld sköpuðu hvata í þessu tilliti með styrkjaáætlun, þar sem styrkjum væri veitt annarsvegar til skipulags- og friðlýsingarvinnu og hinsvegar til umbóta á vernduðum svæðum.

Hér á eftir er gerð grein fyrir athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins:

Um 1. grein frumvarpsins

Í 1. grein frumvarpsins er lagt til að markmið laganna verði að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi.

Skipulagsstofnun bendir á að meðal markmiða skipulagslaga er að tryggja vernd menningarverðmæta og að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit og form bygginga.

Markmið laga um menningarminjar er m.a. að stuðla að verndun menningarminja og að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi. Til menningarminja teljast samkvæmt lögnum meðal annars menningar- og búsetulandslag, hús og önnur mannvirki.

Það er því þegar til staðar löggjöf sem hefur það skilgreinda markmið að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi. Sé talið að orðalag markmiðsgreina skipulagslaga og/eða laga um menningarminjar sé ekki nægilega afdráttarlaust varðandi verndun byggðar, liggur beint við að skerpa þar á orðalagi.

Um samspil 1.-4. greinar frumvarpsins (ákvæði um gildissvið og hugtakaskýringar)

Þessum greinum frumvarpsins ber ekki saman um viðfangsefni frumvarpsins. Samkvæmt 1. grein lýtur það að verndun byggðar með „sögulegt gildi“. Samkvæmt 2. grein er það víðtækara, þ.e. tekur til verndunar byggðar vegna „svipmóts, menningarsögu eða listræns gildis“. Samkvæmt 3. grein frumvarpsins virðist viðfangsefnið svo enn öðruvísi afmarkað, því þar er varðveislugildi skilgreint sem: „Niðurstaða mats á mörgum mismunandi gildum sem áhrif geta haft á varðveislu byggðar, svo sem listrænu gildi, menningarsögulegu gildi, umhverfisgildi og upprunaleika.“ Í 4. grein er svo aftur enn ein útfærslan, en þar afmarkast viðfangsefnið við „svipmót og menningarsögu“.

Þá bendir Skipulagsstofnun á að hugtakið „byggðarkjarni“ á sér rótgróna merkingu í íslensku máli og er jafnframt þegar skilgreint af Hagstofu Íslands, en skilgreining hugtaksins í frumvarpinu samræmist framangreindu ekki að fullu.

Í frumvarpinu er sett fram skilgreining á hugtakinu „svipmót“. Hugtakið kemur fyrir í gildandi skipulagslögum, en er ekki skilgreint þar sérstaklega. Sú skilgreining sem lögð er til í frumvarpinu er að mati Skipulagsstofnunar skýr og lýsandi og ætti að mati stofnunarinnar heima í hugtakaskilgreiningum í 2. grein skipulagslaga.

Um ákvæði 4. greinar frumvarpsins er fjallað nánar hér að neðan.

Um 4. grein frumvarpsins, 1. og 2. mgr.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 4. greinar frumvarpsins skal sveitarstjórn að loknum sveitarstjórnarkosningum meta hvort innan staðarmarka sveitarfélagsins sé byggð sem ástæða sé til að vernda og skal hún þá gera tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð.

Skipulagsstofnun bendir á að samkvæmt 35. grein skipulagslaga skal sveitarstjórn þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að endurskoða aðalskipulag sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi ber sveitarstjórn m.a. að marka stefnu um byggðamynstur, en með hugtakinu byggðamynstri er átt við lögun og yfirbragð byggðar, svo sem hæð og þéttleika sbr. 2. grein skipulagslaga. Hugtakið „byggðamynstur“ er þannig skylt hugtakinu „svipmót byggðar“ sem skilgreint er í frumvarpinu.

Þá er rétt að benda á að samkvæmt 6. mgr. 12. greinar skipulagslaga skal við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga setja ákvæði um hverfisvernd þeirra svæða sem talin er þörf á að vernda vegna sérkenna eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja eða sögulegs eða menningarlegs gildis.

Jafnframt er rétt að minna á að almennt skal liggja fyrir deiliskipulag áður en veitt eru byggingarleyfi. Við gerð deiliskipulags ber sveitarstjórnnum að fylgja framangreindu ákvæði 6. mgr. 12. greinar skipulagslaga. Einnig er afdráttarlaust kveðið á um í 5. mgr. 37. greinar skipulagslaga að þegar unnið er deiliskipulag í þegar byggðu hverfi skuli lagt mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru, með gerð húsakönnunar.

Einnig er vert að hafa í huga að í 16. grein laga um menningarminjar eru ítarleg fyrirmæli um það hvernig standa skal að skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja sem falla undir lög um menningarminjar, þegar unnið er að gerð skipulagsáætlana. Þá eru þar skýr fyrirmæli um samráðsskyldu sveitarstjórna við Minjastofnun þegar unnið er að skipulagi og eftir atvikum við leyfisveitingar.

Að mati Skipulagsstofnunar er í framangreindum ákvæðum skipulagslaga og laga um menningarminjar skýrt og afdráttarlaust tryggt að sveitarstjórnir greini reglubundið hvort tilefni er til að setja verndarákvæði um byggð í sveitarfélaginu og setji þá jafnframt fram slíka stefnu í sínum skipulagsáætlunum. Rétt er einnig að minna á að auk framangreindrar samráðsskyldu við Minjastofnun, er aðalskipulag ávallt háð staðfestingu Skipulagsstofnunar eða eftir atvikum umhverfis- og auðlindaráðherra og allt deiliskipulag kemur til efnislegrar yfirferðar hjá Skipulagsstofnun. Það eru því til staðar í gildandi löggjöf gangverk til að hafa eftirlit með þessum verkefnum sveitarfélaganna. Skipulagsstofnun telur að þau ákvæði sem lögð eru til í 1. og 2. mgr. 4. greinar skarist við gildandi löggjöf og óþarft sé og misvísandi að setja slík ákvæði í sérstakri löggjöf.

Hinsvegar telur Skipulagsstofnun geta komið til álita að endurskoða orðalag 18. greinar laga um menningarminjar, svo skýrara sé að friðlýsing samkvæmt lögunum geti tekið til húsa sem mynda samstæða heild, svo sem húsabyrpinga eða götummynda. Í 3. mgr. 16. greinar laga um menningarminjar mætti einnig sérstaklega tilgreina að Minjastofnun geti gert tillögu til sveitarstjórnar um hverfisvernd byggðar.

Um 4. grein frumvarpsins, 3. mgr.

Samkvæmt 3. mgr. 4. greinar frumvarpsins getur ráðherra falið Minjastofnun 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.

Minjastofnun hefur það hlutverk samkvæmt lögum um menningarminjar að gera tillögu til ráðherra um heildarstefnu og langtímaáætlun um verndun og varðveislu menningarminja. Þannig er stofnuninni ætlað samkvæmt 11. grein þeirra laga að m.a. vinna að stefnumörkun um verndun byggingararfs og setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja.

Hvort sem um er ræða verndun einstakra húsa eða húsabyrpinga eða götummynda, virðist sá farvegur fyrir tillögugerð Minjastofnunar til ráðherra sem mælt er fyrir um í lögum um menningarminjar vera fullnægjandi umgjörð fyrir verndun byggðar. Því virðist það ákvæði sem lagt er til í 3. mgr. 4. greinar frumvarpsins óþarft og skarast við hlutverk Minjastofnunar samkvæmt lögum um menningarminjar.

Um 4. grein frumvarpsins, 4. mgr.

Samkvæmt 4. mgr. 4. greinar frumvarpsins getur ráðherra falið Minjastofnun að útbúa tillögu um að tiltekin byggð, sem að mati ráðherra hefur varðveislugildi á landsvísu, verði gerð að verndarsvæði í byggð. Í athugasemdum við greinina 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.“

Skipulagsstofnun hefur efasemdir um að eðlilegt geti verið að ráðherra sér falið það hlutverk að meta verndargildi byggðar. Eðlilegra hlýtur að teljast að mat á verndargildi liggi hjá viðkomandi sveitarstjórn og/eða Minjastofnun. Vandséð er einnig við hvaða aðstæður það getur átt við að ráðherra taki ákvörðun um verndun byggðar án ráðgjafar eða gegn ráðgjöf Minjastofnunar þar um. Að mati Skipulagsstofnunar getur þetta fyrirkomulag haft í för með sér að tekin sé ákvörðun um verndarsvæði sem byggist ekki á hlutlægum og faglegum grundvelli.

Um 4. grein frumvarpsins, 5. mgr.

Samkvæmt 5. mgr. 4. greinar frumvarpsins tekur ráðherra ákvörðun um vernd byggðar að fenginni tillögu sveitarstjórnar eða Minjastofnunar og skal ákvörðunin birt í Stjórnartíðindum.

Í frumvarpinu er engin ákvæði um aðra kynningu og samráð um fyrirhugaða friðun en að annaðhvort fái ráðherra tillögu frá sveitarstjórn eða frá Minjastofnun. Ef tillagan kemur frá Minjastofnun er ekki að sjá að krafa sé um samráð ráðherra við sveitarstjórn. Sama gildir ef tillagan kemur frá sveitarstjórn hvað varðar samráð við Minjastofnun. Engar kröfur eru gerðar til kynningar og samráðs gagnvart þeim sem hagsmuna eiga að gæta, en ljóst má vera að allir fasteignaeigendur innan þess svæðis sem um ræðir hafa lögvarða hagsmuni, auk annarra sem kunna að eiga hagsmuna að gæta. Hafa verður í huga að þar sem um er að ræða ákvörðun ráðherra, verður henni væntanlega ekki vísað til úrskurðar á stjórnarsýslustigi, heldur eingöngu til dómstóla. Þá er um að ræða íþyngjandi ákvarðanir gagnvart fasteignaeigendum á svæðinu sem leitt geta til bótaskyldu ríkisins, en ekki er fjallað um bótaskyldu í frumvarpinu.

Í skipulagslögum eru ítarleg fyrirmæli um samráð og kynningu sem sveitarstjórnir þurfa að viðhafa áður en teknar eru skipulagsákvæðanir, þ.m.t. ákvarðanir um hverfisvernd í skipulagsáætlunum. Með sama hætti er í 19. grein laga um menningarminjar mælt fyrir um kynningu og samráð sem Minjastofnun þarf að viðhafa, áður en gengið er frá friðlýsingu á grundvelli þeirra laga. Ekki verður annað séð en að með þeim kynningar- og samráðsferlum sem mælt er fyrir um í skipulagslögum og lögum um menningarminjar sé tryggð nauðsynleg aðkoma hagsmunaaðila og viðkomandi stjórnvalda. Í frumvarpið vantar nær alfarið slíkar kynningar- og samráðsskyldur.

Um 5. grein frumvarpsins

Í þessari grein frumvarpsins er fjallað um hvernig standa skuli að mati á varðveislugildi svæða í byggð. Þá kemur fram í greininni að Minjastofnun sé sveitarstjórnun til ráðgjafar um mat á varðveislugildi byggðar.

Hér er að mati Skipulagsstofnunar um að ræða verklagsleiðbeiningar sem eiga vel heima í skipulagsreglugerð, til að leiðbeina sveitarfélögum nánar um hverfisvernd. Varðandi ráðgjafarhlutverk Minjastofnunar vísast til umfjöllunar að ofan um samráðsákvæði skipulagslaga og laga um menningarminjar.

Um 6. grein frumvarpsins, 1.-3. mgr.

Í 1.-3. mgr. 6. greinar frumvarpsins segir að bannað sé að rýra varðveislugildi verndarsvæðis í byggð og að sveitarstjórn skuli tryggja að allar framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð samrýmist svipmóti og hinni vernduðu menningarsögu á viðkomandi verndarsvæði. Þá segir að óheimilt sé að breyta, bæta, rífa niður eða fjarlægja mannvirki sem eru innan verndarsvæða í byggð nema með leyfi sveitarstjórnar. Einnig að ekki megi veita leyfi ef varðveislugildi verndarsvæðisins er stefnt í hættu eða rýrt með hinni fyrirhuguðu framkvæmd. Í athugasemdum við greinina segir að leyfisveiting sú sem hér er mælt fyrir um sé til viðbótar veitingu byggingarleyfa samkvæmt lögum um mannvirki. Jafnframt segir að samkvæmt þessari nýju leyfisveitingu séu engin neðri mörk á framkvæmdum sem teljast leyfisskyldar.

Almennt gildir samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki að sveitarstjórn ber ábyrgð á að framkvæmdir séu í samræmi við gildandi skipulag, þ.m.t. í samræmi við stefnu og ákvæði skipulags sem lúta að hverfisvernd eða friðuðum menningarminjum þar sem það á við. Í lögnum eru ákvæði um eftirlitsskyldu sveitarstjórna og úrræði gagnvart brotum í þessu tilliti. Þá er rétt að minna á sambærileg ákvæði í lögum um menningarminjar. Ekki verður séð að það sem hér er lagt til bæti neinu við þau ákvæði.

Samkvæmt lögum um mannvirki er eftirtalið háð byggingarleyfi sveitarstjórnar (byggingarfulltrúa): Að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa, rífa eða flytja mannvirki, breyta því, burðarkerfi þess, lagnakerfum eða notkun, sem og að breyta útliti eða formi mannvirkis. Í byggingarreglugerð eru tilgreind mannvirki sem undanþegin eru byggingarleyfi, en það á t.d. við smáhýsi upp að 15 m² stærð sem uppfylla tiltekin skilyrði (sjá grein 2.3.5 í byggingarreglugerð).

Rétt er að vekja athygli á að samkvæmt grein 5.3.2.11 í skipulagsreglugerð skal í deiliskipulagi gera grein fyrir því hvort minniháttar framkvæmdir sem undanþegnar eru byggingarleyfi samkvæmt byggingarreglugerð séu óheimilar eða takmarkaðar að einhverju leyti. Þá segir þar að séu auknar kröfur gerðar til slíkra framkvæmda í deiliskipulagi gangi þær kröfur framár ákvæðum byggingarreglugerðar.

Samkvæmt lögum um mannvirki skal byggingarfulltrúi leita umsagnar skipulagsfulltrúa sveitarfélags leiki vafi á að framkvæmd sé í samræmi við skipulag á viðkomandi svæði. Ennfremur skal leita samþykkis skipulagsnefndar sveitarfélags áður en byggingarleyfi er veitt, varði umsóknin breytingar á útliti og formi mannvirkis, nema um óverulegar breytingar sé að ræða. Það mætti hugsa sér að gera breytingu á skipulagslögum og lögum um mannvirki í þá veru að ávallt skuli leita umsagnar skipulagsnefndar vegna leyfisveitinga á hverfisverndarsvæðum og vegna umsókna sem varða friðaðar menningarminjar. Einnig gæti komið til álita að hafa slíka umsagnarskyldu gagnvart Minjastofnun.

Í ljósi þess sem að framan er rakið fær Skipulagsstofnun ekki séð að þörf sé á að innleiða nýja leyfisveitingu til framkvæmda á verndarsvæðum, enda myndi slíkt fela í sér flóknari og tímafrekari umgjörð skipulagsmála og mannvirkjagerðar, án þess að ávinningur sé skýr umfram það sem ná má fram með einfaldari úrræðum og nógildandi lagarammi nær í raun þegar utan um. Önnur ákvæði í greininni virðast fela í sér endurtekningu á ákvæðum sem þegar er að finna í öðrum lögum, eins og rakið er hér að framan.

Gagnvart því atriði að þessari nýju leyfisveitingu sé ætlað að ná til annarra og minni mannvirkja en byggingarleyfi taka til, vill Skipulagsstofnun benda á eftirfarandi: Skipulagsskilmálar og hverfisverndarákvæði í deiliskipulagi geta sett skilyrði um lita- og efnisval, um útfærslu girðinga og garðveggja, um hvort takmarkanir eru eða jafnvel bann á byggingu skjólveggja, palla eða garðhýsa og svo framvegis. Þetta er gert án þess að til komi sérstakar leyfisveitingar fyrir slíkum mannvirkjum, umfram almennar reglur um byggingarleyfisskyldu samkvæmt lögum um mannvirki og framkvæmdaleyfisskyldu samkvæmt skipulagslögum. Telji stjórnvöld hinsvegar að nauðsynlegt sé að útvíkka leyfisskyldu á verndarsvæðum, telur Skipulagsstofnun að skilvirkari og einfaldari leið sé að tilgreina í skipulagslögum og lögum um mannvirki að sveitarstjórn geti útvíkkað byggingar- og framkvæmdaleyfisskyldu á hverfisverndarsvæðum og skuli þá tiltekið í skipulagsskilmálum deiliskipulags viðkomandi svæðis til hvaða mannvirkjagerðar og framkvæmda leyfisskyldan tekur.

Um 6. grein, 4. mgr.

Í 4. mgr. 6. greinar frumvarpsins er gerð krafa um að sveitarstjórn auglýsi hina fyrirhuguðu framkvæmd og gefi almenningi og hagsmunaaðilum tækifæri til að koma sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri við sveitarstjórn áður en leyfi er veitt.

Grunnhugmynd okkar skipulagskerfis er að samráð við almenning um mótun tillagna um hið byggða umhverfi fari fram við skipulagsgerð, þ.e. við mótun svæðis-, aðal- og deiliskipulags. Í skipulagsáætlunum séu öll meginatriði sem liggja þurfa fyrir um byggingarheimildir á svæðinu ákveðin. Þannig gengur íslenska skipulagskerfið út á að það eigi ekki að þurfa að koma til opinberrar kynningar á einstökum byggingaráformum, séu þau í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og deiliskipulag liggja fyrir. Sú hugmynd sem sett er fram í 4. mgr. 6. greinar vísar frá þessari meginreglu, án þess að skýrt sé að þörf sé á því, en ljóst er að bæði er slíkt íþyngjandi fyrir viðkomandi umsækjendur og skapar óvissu um afdrif leyfisumsókna sem eru í samræmi við samþykkt skipulag og þau verndarákvæði sem gilda um svæðið.

Um leið og Skipulagsstofnun tekur heilshugar undir það sem segir í athugasemdum við greinina, þ.e. að vitund almennings og hagsmunaaðila um varðveislugildi nærumhverfis þeirra geti verið rík og að mikilvægt sé að sjónarmið þessara aðila séu tekin til skoðunar í ákvörðunarferli sveitarstjórna, þá leggur Skipulagsstofnun áherslu á að rétti vettvangurinn fyrir slíka lýðræðislega umræðu er við ákvörðun um skipulag viðkomandi svæðis, ekki við ákvörðun um einstakar leyfisveitingar sem eru í samræmi við gildandi skipulag og þau verndarákvæði sem um svæðið gilda.

Um 7. grein

Í 7. grein er mælt fyrir um heimild til sveitarfélaga til að setja sér samþykkt um frekari vernd svipmóts byggðar.

Það sem hér er lýst er ófrávíkjanlegur hluti af gerð skipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum. Ákvæði greinarinnar virðast því bæði vera óþörf og skapa óvissu um samspil þeirra við ákvæði skipulagslaga.

Um 8. grein

Í 8. grein frumvarpsins er fjallað um úrræði sveitarstjórna gagnvart óleyfisframkvæmdum.

Skipulagsstofnun bendir á að úrræði gagnvart óleyfisframkvæmdum eru fyrir hendi í skipulagslögum og lögum um mannvirki.

Um 12. grein, 1. tl.

Í þessari grein er lagt til að orðin „eldri byggðar, annarra“ falli út úr 10. tl. 2. gr. skipulagslaga.

Um er að ræða ákvæði sem hljóðar svo í gildandi skipulagslögum: „*Hverfisvernd: Ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja.*“

Skipulagsstofnun telur markmið með þessari breytingu ekki skýr, né heldur áhrif hennar. Stofnunin telur að það geti varla verið hugmyndin að óheimilt verði að setja verndarákvæði um eldri byggð með hverfisvernd. Einnig má velta fyrir sér hvort þessi orðalagsbreyting hefur merkingarbreytingu í för með sér, þar sem eftir stendur að hverfisvernd getur beinst að menningarsögulegum minjum eftir sem áður.

Um 12. grein, 2. tl.

Hér er um sambærilega breytingu að ræða og rædd var hér strax að framan, nema að hún á við 6. mgr. 12. greinar skipulagslaga.

Um 12. grein, 5. tl.

Í þessari grein er lagt til að 5. mgr. 37. greinar skipulagslaga falli brott, en hún hljóðar svo: „*Þegar unnið er deiliskipulag í þegar byggðu hverfi skal lagt mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru, með gerð húsakönnunar. Þegar unnið er að slíku hverfisskipulagi er heimilt að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á almennar reglur um yfirbragð og varðveislugildi byggðarinnar auk almennra rammaskilmála. Reglur um málsmeðferð deiliskipulags gilda um hverfisskipulag eftir því sem við á.*“

Hér er um að ræða lykilaákvæði varðandi gerð deiliskipulags, auk þess sem þessi málsgrein heldur utan um afbrigði deiliskipulags sem kallast hverfisskipulag. Orðalag málsgreinarinnar í gildandi lögum er reyndar aðeins villandi, þar sem 1. málsgreinarinnar á almennt við gerð deiliskipulags í þegar byggðum hverfum, en síðari málsliðir málsgreinarinnar eiga við sérstakt afbrigði deiliskipulags sem kallast hverfisskipulag.

Með frumvarpinu eru felld niður mikilvæg fyrirmæli um verklag við gerð deiliskipulags í þegar byggðum hverfum, hvað varðar mat á svipmóti byggðar.

Með frumvarpinu er felldur niður lagagrundvöllur hverfisskipulags. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að lagt sé til að hverfisskipulag falli brott, enda komi ákvæði frumvarpsins í þeirra stað. Samkvæmt þessu er vernd byggðar, sem frumvarpið fjallar um, lagt að jöfnu við hverfisskipulag eða gengið út frá því að vernd byggðar og hverfisskipulag séu sama fyrirbærið. Skipulagsstofnun bendir á að hér er um misskilning að ræða. Um vernd byggðar eða hverfisvernd er kveðið á um í 6. mgr. 12. gr. skipulagslaga. Slík vernd er verndunaraðferð í skipulagsáætlunum sem hægt er að beita á öllum skipulagsstigum á meðan hverfisskipulag er tiltekin útfærsla deiliskipulags. Hverfisskipulag var innleitt í skipulagslög árið 2010 að tillögu Reykjavíkurborgar og hefur Reykjavíkurborg lagt mikla vinnu í gerð hverfisskipulags.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Ottó Björgvin Óskarsson