



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

Viðbótarumsögn um frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð; 629. mál – athugasemdir við nefndarálit

Reykjavíkurborg hefur kynnt sér nefndarálit meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar um framangreint mál, ásamt breytingartillögum á þingskjali 1440. Reykjavíkurborg telur að ekki verði hjá því komist að setja fram alvarlegar athugasemdir við álitid og breytingartillögurnar. Er jafnframt farið fram á að nefndin kalli fulltrúa Reykjavíkurborgar fyrir nefndina að nýju á milli 2. og 3. umræðu svo frekari kostur gefist til að koma sjónarmiðum Reykjavíkurborgar frekar á framfæri.

Athugasemdir við nefndarálitid

Mikill ágreiningur er um málið

Alvarlegar athugasemdir eru gerðar við villandi framsetningu málsins af hálfu meirihluta nefndarinnar. Við lestur nefndarálitsins verður ekki annað ráðið en að töluverð sátt hafi ríkt um frumvarpið af hálfu Reykjavíkurborgar og annarra umsagnaraðila, sbr. eftirfarandi orðalag, efst á bls. 2 í álitinu:

„Í umsögnum og umræðum á fundum nefndarinnar endurspegluðust ólík viðhorf gagnvart frumvarpinu. Beindust þau einkum að útfærslu á samspili verkefna sveitarfélaga og ríkisins. Þó var samhljómur að mestu leyti um markmið frumvarpsins og er því ljóst að mikilvægt er að tryggja í sessi þá hugmynd að varðveislugildi felist ekki eingöngu í stökum byggingum eða minjum sem efnislegum hlut heldur geti varðveislugildi falist í samspili ólíkra þátta í umhverfinu, heildarsvip bygginga á tilteknu svæði, ákveðnum sameiginlegum einkennum byggðarinnar og tengslum hennar við staðhætti, umhverfi og söguna.

Þessi lýsing er víðsfjarri raunveruleikanum. Mikil andstaða kom fram af hálfu Reykjavíkurborgar í umsögn borgarráðs, sem lagðist alfarið gegn því að frumvarpið yrði að lögum. Var m.a. á það bent að engin þörf væri á lagasetningunni þar sem þegar væri að finna ákvæði í gildandi löggjöf sem fjalla með ítarlegum hætti um þá vernd sem markmiðið er að tryggja með frumvarpinu. Alvarlegar athugasemdir voru gerðar við að frumvarpið fæli í sér verulegt inngríp í skipulagsvald sveitarfélaganna sem væri einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga. Bent var á að ákvæði til að tryggja vernd sögulegar byggðar væru þegar fyrir í hendi í gildandi löggjöf um skipulagsmál. Lagasetningin væri auk þess ólýðræðisleg og myndi flækja og þyngja verulega og tefja málsmeðferð allrar skipulagsgerðar og færi engan veginn saman við yfirlýsta stefnu stjórnvalda þess efnis að einfalda löggjöf um skipulagsmál og stytta skipulags- og leyfisveitingaferla.

Ekki aðeins gerði Reykjavíkurborg miklar athugasemdir við frumvarpið heldur lagðist Samband íslenskra sveitarfélaga eindregið gegn frumvarpinu, ásamt fjölda sveitarfélaga, að ekki sé minnst á Skipulagsstofnun, sérfræðistofnun ríkisins á sviði skipulagsmála, sem taldi í umsögn sinni að ekki væri tilefni til sérstakrar lagasetningar um þetta efni. Í umsögn Skipulagsstofnunar segir m.a.:

„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.“

Reykjavíkurborg harmar framangreind vinnubrögð meirihluta nefndarinnar, en ekki verður annað ráðið af álitinu en að verið sé að gera tilraun til að slá ryki í augu meirihluta Alþingis með því að halda því fram að samhljómur hafi verið um markmið frumvarpsins. Eins og rakið hefur verið fer því fjarri að svo hafi verið.

Ráðherraræði

Í fyrri umsögn Reykjavíkurborgar kom fram að hún teldi verulega aðfinnsluvert að verið væri 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 myndi eðli máls samkvæmt verða huglægt mat þess einstaklings sem gegnir embætti forsætisráðherra hverju sinni. Slíkt fyrirkomulag væri ólýðræðislegt, fæli í sér ótakmarkað ráðherraræði auk þess sem það myndi valda ófyrirsjáanleika og óvissu í allri ákvarðanatöku. Almennar hugleiðingar meirihluta nefndarinnar um jafn sjálfsagðan hlut og að ráðherra sé bundinn af meginreglum stjórnarsýsluréttarins og beri að taka ákvarðanir á grundvelli málefna legra sjónarmiða breyta engu um efni frumvarpsins. Enn er ekki gert ráð fyrir að ráðherra hafi neitt samráð við íbúa, eigendur fasteigna, skipulagsyfirkvöld eða aðra hagsmunaaðila. Samkvæmt breytingartillögu nefndarinnar er það aðeins sveitarstjórna að auglýsa tillögu um að byggð innan staðarmarka sveitarfélagsins verði gerð að verndarsvæði í byggð og taka afstöðu til athugasemda sem berast á umsagnartíma og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni. Ekkert er fjallað um skyldu ráðherra til samráðs þegar hann á grundvelli 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins felur Minjastofnun að útbúa tillögu um að tiltekin byggð, sem að mati hans hefur varðveislugildi á landsvísu, verði gerð að verndarsvæði í byggð.

Reykjavíkurborg vekur jafnframt athygli á því að unnt hefði verði að ná markmiði og tilgangi frumvarpsins með því að gera afmarkaða breytingu á lögum um menningarminjar og skipulagslögum án þess að gjörbreyta stjórnarsýsluumhverfi menningarverndarinnar í landinu. Slík skipt ábyrgð, sem boðuð er með frumvarpinu kann aldrei góðri lukku að stýra og nægir í því sambandi að benda á athugasemdir Ríkisendurskoðunar við að forræði á einu þriggja höfuðsafna landsins var færð frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til forsætisráðuneytis. Stofnunin taldi að sú aðgerð hefði dregið úr skilvirkri, markvissri og faglegrri stjórn safnamála í landinu. Nákvæmlega sömu sjónarmið eiga við um þá skiptu ábyrgð í skipulags- og verndarmálum, sem áformuð er með frumvarpinu. Er það verulega ámælisvert að meirihluti nefndarinnar skuli halda fast í þessi áform þrátt fyrir að engin þörf sé á frumvarpinu og þá staðreynd að ná hefði mátt markmiði frumvarpsins með allt öðru og vægara móti en að veða svo grímulaust að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaganna.

Brottfall hverfisSKIPULAGSÁETLANA

Reykjavíkurborg gerir mjög alvarlegar athugasemdir við að í nefndarálitinu er engan rökstuðning að finna fyrir því að haldið er fast í áform um að fella brott ákvæði nógildandi skipulagslaga um hverfisSKIPULAG, en ákvæði um hverfisSKIPULAG voru nýmæli við setningu nógildandi skipulagslaga. Í fyrri umsögn Reykjavíkurborgar kemur fram að gengið væri út frá því að um mistök væri að ræða hjá frumvarpsritara en ef svo væri ekki, væri niðurfellingu ákvæðisins alfarið mótmælt. Er með ólíkindum að meirihluti nefndarinnar, að fengnum þeim athugasemdum, og í ljósi þess að hverfisSKIPULAG er óháð því hvort frumvarpið að öðru leyti nær fram að ganga, skuli halda fast í fyrri áform án nokkurs rökstuðnings.

Reykjavíkurborg bendir á að eitt af umfangsmestu verkefnum skipulagsyfirvalda í Reykjavík undanfarin fjögur ár hefur verið undirbúningur að gerð hverfisSKIPULAGS fyrir öll hverfi borgarinnar. Verkefnið miðar að því að útbúa heildstæðar skipulagsáætlanir fyrir öll hverfi borgarinnar þar sem sjálfbær þróun, samfélag hverfanna og umhverfi eru sett í forgang. Markmið Reykjavíkurborgar er að með nýju hverfisSKIPULAGI verði til öflugt skipulagstæki sem nýtist við að stuðla að jákvæðri uppbyggingu í hverfunum, færa skipulagsgerðina nær íbúum, samhliða hagkvæmri nýtingu og verndun lands og auðlinda.

Miklum fjármunum hefur nú þegar verið varið í verkefnið. Skipulagslýsingar fyrir gerð hverfisSKIPULAGS fyrir Árbæ og Breiðholt eru nú þegar í kynningarferli og munu Hlíðar, Háleiti, Bústaðir og Laugardalur fara í kynningarferli í haust og mun verða lokið við kynningu á öllum hverfum borgarinnar í byrjun næsta árs. Verði nú gerðar breytingar á þeim þætti laganna sem verkefnið hefur byggst á, án nokkurrar umræðu eða samráðs við Reykjavíkurborg, er fótunum kippt undan vinnu við hverfisSKIPULAGIÐ og öll sú mikla vinna sem lögð hefur verið í verkefnið ónýtist. Reykjavíkurborg mun ekki sætt sig við slík málalok. Skal jafnframt á það bent að Samband íslenskra sveitarfélaga mótmælti harðlega óljósum og órökstuddum hugmyndum um að fella hugtakið hverfisSKIPULAG úr skipulagslögum í umsögn sinni um frumvarpið, enda væri engin þörf á þeirri breytingu. Þá bendir Reykjavíkurborg á eftirfarandi athugasemd sem fram kom í umsögn Skipulagsstofnunar um frumvarpið:

„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.“

Reykjavíkurborg gerir kröfu um að sú grundvallarbreyting á skipulagslögum, að fella brott öll ákvæði í skipulagslögum um hverfisSKIPULAG, verði dregin til baka þar til málið hefur verið rætt nánar við fulltrúa sveitarfélaga. Eins og rakið er að framan eru engin rök færð fram af hálfu nefndarinnar fyrir því að halda fast við upphafleg áform um að afnema þessa tilteknu aðferð við gerð deiliskipulags, þrátt fyrir að sú aðferð sé að öllu leyti óháð verndun byggðar, og hafi því ekkert með efni frumvarpsins að gera. Reykjavíkurborg vill minna á að í áliti umhverfisnefndar Alþingis frá 31. ágúst 2010 sagði eftirfarandi um hverfisSKIPULAG:

Nefndin ræddi nokkuð ítarlega deiliskipulag í þegar byggðu hverfi. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að slíkt skipulag reyndist illa í grónum hverfum og nauðsynlegt væri að koma á hverfisSKIPULAGI sem gerði sveitarstjórn kleift 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. Þessar reglur væri hægt að setja í

sameiningu og samvinnu við íbúa auk þess sem unnt yrði að skilgreina afmörkuð þróunarsvæði. Telur nefndin um mjög athyglisverða hugmynd að ræða sem geti flýtt skipulagsferli og henti mun betur fyrir eldri hverfahluta sveitarfélaga. Í slíku hverfisskipulagi þyrfti ekki að uppfylla sömu kröfur og í áætlunum um nýja byggð varðandi byggingarreiti, byggingarlínur, kótasetningu, nýtingarhlutfall og byggingarmagn heldur yrði unnt að setja almennar reglur um yfirbragð byggðar með aukinni áherslu á að kortleggja sérkenni hennar og setja almenna rammaskilmála um breytingu á eldra húsnæði. Nefndin leggur til breytingu á 37. gr. þessu til samræmis og að frekari reglur um hverfisskipulag verða settar í reglugerð.

Ákvæði um hverfisskipulag hafa í kjölfar setningar skipulagslaga nr. 123/2010 verið útfærð í skipulagsreglugerð. Af hálfu Reykjavíkurborgar er því harðlega mótmælt að allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis telji sig til þess bæra að fella ákvæði um hverfisskipulag úr skipulagslögum, í andstöðu við sveitarfélögin í landinu, án þess að álit liggi fyrir frá þeirri nefnd Alþingis sem fer með skipulags- og umhverfismál. Álit umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis liggur ekki fyrir í málinu, þrátt fyrir að allsherjar- og menntamálanefnd hafi óskað eftir umsögn frá nefndinni, að beiðni Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá er hvergi vikið að aðkomu nefndarinnar í álit meirihlutans. Er hér um veigamikinn ágalla á málsmeðferð Alþingis að ræða. Telur Reykjavíkurborg það ábyrgðarlaust glapræði af hálfu meirihluta nefndarinnar að ætla sér að fella heimildir til gerðar hverfisskipulags úr lögum án nokkurra skýringa.

Reykjavíkurborg tekur að öðru leyti undir allar athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 18. júní sl. við umrætt nefndarálit.



Kristbjörg Stephensen
borgarlögmaður