

# Frumvarp til laga

## um verndarsvæði í byggð.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

### Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi.

2. gr.

### Gildissvið.

Lög þessi gilda um byggð innan þéttbýlis og byggðarkjarna utan þéttbýlis sem ástæða er til að varðveita vegna svipmóts, menningarsögu eða listræns gildis.

3. gr.

### Skilgreiningar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi hugtök svofellda merkingu:

- Byggðarkjarni:** Samstæða mannvirkja utan þéttbýlis sem mynda byggðarheild.
- Listrænt gildi:** Gildismat sem tekur til listfræði og byggingarlistar.
- Menningarsaga:** Saga menningar og lífshátta á fyrri tíð sem endurspeglast í manngerðu umhverfi á tilteknum stað. Gildi hennar felst m.a. í möguleika fólks til að upplifa og skynja áþreifanlega tengsl við liðna tíma og horfnar kynslóðir.
- Svipmót:** Einkennandi yfirbragð byggðar sem birtist m.a. í ríkjandi formgerðum húsa, afstöðu þeirra innbyrðis og rýmismyndun, stærðarhlutföllum, byggingarstíl, efnis- og litavali og sambandi byggðar og náttúrulegs umhverfis.
- Varðveislugildi:** Niðurstaða mats á mörgum mismunandi gildum sem áhrif geta haft á varðveislu byggðar, svo sem listrænu gildi, menningarsögulegu gildi, umhverfisgildi og upprunaleika.
- Verndarsvæði í byggð:** Afmörkuð byggð með varðveislugildi sem nýtur verndar samkvæmt ákvörðun ráðherra á grundvelli laga þessara.

4. gr.

### Ákvörðun um verndarsvæði í byggð.

Sveitarstjórn skal að loknum sveitarstjórnarkosningum meta hvort innan staðarmarka sveitarfélagsins sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað varðveislusvipmóts og menningarsögu varðar að ástæða sé til að útbúa tillögu til ráðherra um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð.

Sveitarstjórn skal á fjögurra ára fresti, að loknum sveitarstjórnarkosningum, endurmeta þau verndarsvæði sem fyrir eru í sveitarfélaginu með tilliti til þess hvort auka eigi við þau eða breyta mörkum þeirra að öðru leyti.

Sinni sveitarstjórn ekki skyldu skv. 1. mgr. um mat á gildi byggðar getur 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.

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.

Ráðherra tekur ákvörðun um vernd byggðar að fenginni tillögu sveitarstjórnar eða Minjastofnunar Íslands. Greinargerð um mat á varðveislugildi svæða í byggð skv. 5. gr. skal fylgja tillögunni. Ákvörðun ráðherra skal birt í Stjórnartíðindum með auglýsingu.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um tilhögun og efni tillagna til ráðherra og um efni ákvörðunar ráðherra, þar á meðal skilmála og skilyrði.

#### 5. gr.

##### *Mat á varðveislugildi svæða í byggð.*

Við mat á varðveislugildi svæða í byggð skal líta til gagna sem eru til um hið fyrirhugaða verndarsvæði, þar á meðal korta, húsakannana, fornleifaskráningar, mynda og frásagna um byggðina. Jafnframt skal litið til byggingarstíls og byggingarlistar, efnisvals og samhengis bygginga á viðkomandi svæði auk heildarásýndar svæðisins.

Minjastofnun Íslands er sveitarstjórn til ráðgjafar um mat á varðveislugildi svæða í byggð.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd mats á varðveislugildi svæða í byggð og efni greinargerðar til ráðherra.

#### 6. gr.

##### *Takmarkanir innan verndarsvæða í byggð.*

Bannað er að rýra varðveislugildi verndarsvæðis í byggð.

Sveitarstjórn skal tryggja að allar framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð samrýmist svipmóti og hinni vernduðu menningarsögu á viðkomandi verndarsvæði.

Óheimilt er að breyta, bæta, rífa niður eða fjarlægja mannvirki sem eru innan verndarsvæða í byggð nema með leyfi sveitarstjórnar. Ekki má veita leyfi ef varðveislugildi verndarsvæðisins er stefnt í hættu eða rýrt með hinni fyrirhuguðu framkvæmd.

Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um leyfi til framkvæmda skal auglýsa hina fyrirhuguðu framkvæmd og veita almenningi og hagsmunaaðilum tækifæri til að koma sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri við sveitarstjórn áður en ákvörðun er tekin um framkvæmdina.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um sjónarmið sem sveitarstjórnir skulu líta til við mat á því hvort leyfa eigi framkvæmd innan verndarsvæða í byggð, hvað koma skuli fram í auglýsingu um fyrirhugaða framkvæmd, svo og hvar nálgast megi uppdrætti og önnur gögn um framkvæmdina.

#### 7. gr.

##### *Samþykkt sveitarfélags.*

Sveitarfélögum er heimilt að setja sér samþykkt um frekari vernd svipmóts byggðar en mælt er fyrir um í ákvörðun ráðherra skv. 5. mgr. 4. gr. og að gera framkvæmdir sem snerta svipmót byggðar og mælt er fyrir um í samþykkt leyfisskyldar skv. 3. mgr. 6. gr.

Getur samþykkt skv. 1. mgr. lotið að formgerð húsa, afstöðu þeirra innbyrðis og rýmismyndun, stærðarhlutföllum, byggingarstíl, lit, áferð og efnisvali ytra byrðis húsa auk sam-

bands byggðar og náttúrulegs umhverfis innan verndarsvæða í byggð sem samþykktin tekur til. Getur slík samþykkt tekið til verndarsvæðis í heild eða að hluta.

Samþykkt sveitarfélags skal send ráðherra til staðfestingar. Ráðherra leitar umsagnar Minjastofnunar Íslands áður en hann staðfestir samþykktina.

Ráðherra metur hvort samþykkt sé í samræmi við varðveislugildi svæðis skv. 5. gr. Synji ráðherra staðfestingar þar sem samþykktin samræmist ekki varðveislugildi svæðisins endursendir hann samþykktina til sveitarstjórnar með leiðbeiningum um hvað þurfi til svo að til staðfestingar komi.

Staðfestar samþykktir sveitarfélaga samkvæmt þessari grein skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda á kostnað hlutaðeigandi sveitarfélaga.

#### 8. gr.

##### *Nauðsynleg verk innan verndarsvæða í byggð.*

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. Ákvörðun sveitarstjórnar er háð samþykki ráðherra.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd slíkrar heimildar sveitarstjórnar.

#### 9. gr.

##### *Tengsl verndarsvæða í byggð við skipulagsáætlanir og friðlýsingar.*

Sveitarstjórn skal tryggja að ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð endurspeglar í skipulagsáætlunum, öðrum áætlunum og leyfisveitingum sveitarfélagsins.

Ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð kemur ekki í veg fyrir að einstök hús, mannvirki og fornleifar innan viðkomandi svæðis séu friðlýst sérstaklega á grundvelli laga um menningarminjar.

#### 10. gr.

##### *Refsiákvæði.*

Það varðar refsingu að hefja framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð án þess að fyrir liggi leyfi viðkomandi sveitarstjórnar fyrir framkvæmd skv. 3. mgr. 6. gr.

Brot gegn 1. mgr. varðar sekt hvort sem brot er framið af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skal brot að auki varða fangelsi allt að fjórum árum. Sektir má ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brot orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Þó skal lögaðili ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða. Einnig má, með sama skilorði, gera lögaðila sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot.

#### 11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## 12. gr.

*Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á skipulagslögum, nr. 123/2010, með síðari breytingum:

1. Orðin „eldri byggðar, annarra“ í 10. tölul. 2. gr. laganna falla brott.
2. Í stað orðanna „sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja“ í 6. mgr. 12. gr. laganna kemur: menningarsögulegar minjar.
3. Við 6. mgr. 12. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt skal setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um verndarsvæði í byggð samkvæmt lögum um verndarsvæði í byggð.
4. Við 6. mgr. 13. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt skal gætt ákvæða laga um verndarsvæði í byggð.
5. 5. mgr. 37. gr. laganna fellur brott.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**I. Inngangur.**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins frá 22. maí 2013 er getið þeirrar fyrirætlunar að setja lög um sérstök verndarsvæði í byggð með það markmið að vernda sögulega byggð. Til að hrinda í framkvæmd þessari stefnu stjórnvalda var á haustdögum 2013 hafin vinna við frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð.

Frumvarpið var samið í forsætisráðuneytinu.

**II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Tilefni lagasetningarinnar er fyrrnefnd stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar. Endurspeglar hún þá nauðsyn 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.

Þegar er að finna í löggjöf ákvæði sem snerta vernd með líkum hætti og fjallað er um í frumvarpi þessu. Í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, er í V. kafla fjallað um friðlýsingu menningarminja. Þar er m.a. gert ráð fyrir í 18. gr. að heimilt sé að friðlýsa hús og mannvirki sem hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi. Einnig má friðlýsa samstæður húsa sem hafa sama gildi. Þá getur friðlýsing náð til nánasta umhverfis hins friðlýsta minjastaðar, húss eða mannvirkis. Samkvæmt þessu er ljóst að nú þegar eru í lögum ákvæði sem heimila að söguleg byggð sé vernduð upp að vissu marki. Ekki er ætlunin að hrófla við þeirri lagasetningu með frumvarpi þessu.

Önnur nálgun á vernd sögulegrar byggðar svipaðs eðlis er að tryggja slíka vernd í skipulagsáætlunum með hverfisvernd. Þannig er í 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, mælt fyrir um skyldu til að setja í skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd ef þörf er talin á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja án þess að um friðlýsingu sé að ræða samkvæmt lögum um menningarminjar. Hverfisvernd er skilgreind í lögum sem ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um vernd sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja. Samkvæmt framangreindu er ljóst að þegar eru fyrir hendi í skipulagslögum heimildir til að tryggja vernd sögulegrar byggðar. Lagt er til að þessi ákvæði skipulagslaga falli niður og ákvæði frumvarpsins komi í þeirra stað.

Þrátt fyrir að þegar sé að finna í löggjöf ákvæði sem með einum eða öðrum hætti lúta að vernd sögulegrar byggðar er sú nálgun eðlisólík þeirri nálgun á vernd sem lögð er til í frum-

varpi þessu, þ.e. að skapa grundvöll til að tryggja heildstæða vernd menningarsögulegra og listrænna bæjarhluta með ákvörðun ráðherra. Friðlýsing hefur frekar lotið að vernd einstakra húsa og hverfisvernd verið hluti af almennu skipulagsferli sveitarfélaga þar sem litið er til fleiri þátta en eingöngu verndar sögulegrar byggðar.

Ákvæði frumvarpsins miða að því markmiði að vernd byggðarheilda verði sérstætt verkefni sveitarfélaga, í samráði við ráðherra sem fer með þjóðmenningarmál. Þannig verður slíkri vernd gert hærra undir höfði en svo að vera hluti af almennri skipulagsvinnu sveitarfélaga. Skapar það grundvöll til að gildi slíkrar verndar verði meiri en ella. Markmið frumvarpsins er hins vegar ekki að draga úr gildi friðlýsinga samkvæmt lögum um menningarminjar. Áfram verður miðað við að til friðlýsinga einstakra húsa og mannvirkja geti komið innan slíkra verndarsvæða. Loks er það markmið frumvarpsins að íbúar og aðrir hagsmunaaðilar sem búa nærri slíkum verndarsvæðum fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en ráðist er í framkvæmdir innan slíkra svæða, sem áhrif geta haft á varðveislugildi þeirra.

Með hliðsjón af mikilvægi stefnumörkunar á sviði ferðaþjónustu skapast með uppbyggingu verndarsvæða í þéttbýli tækifæri til að leggja aukna áherslu á áhugaverða áfangastaði í þéttbýli og þar með dreifa því álagi sem aukinn ferðamannastraumur hefur á helstu náttúruperlur landsins.

### III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru sveitarfélög skylduð til að meta á fjögurra ára fresti hvort innan marka þeirra sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað varðveislu, svipmót og menningarsögu varðar að ástæða sé til að gera hana að verndarsvæði. Ákvörðun um að gera tiltekna byggð að verndarsvæði er hjá ráðherra að fengnum tillögum viðkomandi sveitarstjórnar.

Tilkoma slíks verndarsvæðis felur í sér þá lagaskyldu að tryggja varðveislugildi svæðisins. Þannig verður leyfisskylt að bæta, rífa niður eða fjarlægja húseignir á verndarsvæðum.

Jafnframt verður sveitarfélögum heimilt að láta vinna verk innan verndarsvæða í byggð að fengnu samþykki ráðherra.

Með því að fella vernd sérkenna eldri byggðar úr skipulagslögum og gera það að sérstöku verkefni sveitarstjórna með aðkomu ráðherra er því markmiði náð að gera vernd byggðarheilda að sérstæðu verkefni sveitarfélaga sem skipulagsáætlanir þurfa að taka mið af. Með því næst einnig það markmið að gildi slíkrar verndar verður meira en ella.

Í frumvarpinu er lögð sú skylda á sveitarfélög að auglýsa fyrirhugaðar framkvæmdir innan verndarsvæða. Með því er tryggt að íbúar og hagsmunaaðilar sem búa nærri slíkum verndarsvæðum fái tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri

Í lögum um menningarminjar er sem fyrr greinir í V. kafla fjallað um friðlýsingu menningarminja. Þar er m.a. gert ráð fyrir í 18. gr. að heimilt sé að friðlýsa hús og mannvirki sem hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi. Einnig má friðlýsa samstæður húsa sem hafa sama gildi. Þá getur friðlýsing náð til nánasta umhverfis hins friðlýsta minjastaðar, húss eða mannvirkis.

Í 12. gr. skipulagslaga er sem fyrr segir mælt fyrir um skyldu til að setja í skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd ef þörf er talin á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja án þess að um friðlýsingu sé að ræða samkvæmt lögum um menningarminjar. Hverfisvernd er skilgreind í lögnum sem ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um vernd sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja.

Samkvæmt 3. mgr. 16. gr. laga um menningarminjar er sveitarfélögum skylt að tilkynna Minjastofnun um gerð skipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim. Þá er skv. 5. mgr. 9. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, skylt að leita samþykkis skipulagsnefndar áður en byggingarleyfi er veitt varði breyting á mannvirki útlit þess og form nema breytingin sé óveruleg.

#### **IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Ekki er tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrár þar sem um almennar takmarkanir er að ræða á tilteknum svæðum innan sveitarfélaga með sama hætti og gildir um deiliskipulag sveitarfélaga. Þá snerta ákvæði frumvarpsins ekki skuldbindingar Íslands á alþjóðavettvangi.

#### **V. Samráð.**

Frumvarpið snertir einkum Minjastofnun Íslands, hagsmuni sveitarfélaga og fasteignar-eigenda á verndarsvæðum í byggð og þá byggingaraðila sem áhuga hafa á uppbyggingu á verndarsvæðum í byggð.

Forsætisráðuneytið kallaði til samráðs fulltrúa umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Minjastofnunar Íslands, Skipulagsstofnunar og Reykjavíkurborgar. Voru haldnir nokkrir fundir þar sem fram komu sjónarmið sem leitast hefur verið við að taka mið af við samningu frumvarps þessa.

#### **VI. Mat á áhrifum.**

Verði frumvarpið að lögum mun það tryggja vernd sögulegra byggða og þá menningarsögu sem slík byggð hefur að geyma. Verður að telja að í því felist ríkir almannahagsmunir og sé þeim í hag sem stuðla vilja að vernd þeirrar menningarsögu í eldri byggð.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa áhrif á þá aðila sem stuðla vilja að uppbyggingu innan svæða sem fá stöðu verndarsvæða innan byggðar. Þau áhrif verða þó ekki önnur en áhrif þeirra skipulagsáætlana sem um slíka uppbyggingu gilda innan hvers og eins sveitarfélags. Ákvörðun um verndarsvæði í byggð mun því setja því skorður með hvaða hætti standa beri að slíkri uppbyggingu en ekki koma alfarið í veg fyrir hana. Þó má búast við að auknar kröfur um auglýsingaskyldu fyrirhugaðra framkvæmda og kröfur um leyfi hafi að einhverju leyti neikvæð áhrif á þá sem hyggja á framkvæmdir innan verndarsvæða. Á móti kemur að búast má við að vel skilgreind heildarástýnd þess svæðis þar sem leitað er leyfis fyrir uppbyggingu á er líkleg til að auka verðmæti þeirra fasteigna sem á verndarsvæði eru. Því má búast við að hin neikvæðu áhrif verði óveruleg í ljósi þeirra jákvæðu áhrifa sem felast í verðmætaaukningu þeirra fasteigna sem eru innan verndarsvæðis.

Helstu áhrif frumvarpsins á stjórnsýslu er sú skylda sem lögð er á sveitarstjórnir að meta hvort innan marka sveitarfélags sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað varðveislu, svipmót og menningarsögu varðar að ástæða sé til að gera að verndarsvæði. Í skipulagslögum er að finna ákvæði um hverfisvernd sem miðar að sama marki og frumvarp þetta. Því er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér verulega aukin áhrif á stjórnsýslu sveitarfélaga en nú er í lögum.

Þá má búast við að verkefni Minjastofnunar Íslands aukist nokkuð verði frumvarpið að lögum þar sem stofnuninni er ætlað að vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar þegar þær vinna tillögum að verndarsvæði innan byggðar sinnar.

Óskað var eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um kostnaðaráhrif frumvarpsins á stjórnsýslu sveitarfélaga. Kemur fram í umsögn sambandsins frá 24. nóvember 2014 að fyrrsjáanlegt sé að áhrif frumvarpsins verði talsverð og eru í umsögninni nefndar leiðir til að draga úr kostnaðaráhrifum frumvarpsins. Til að koma til móts við athugasemdir sambandsins voru gerðar breytingar á 8. gr. frumvarpsins þannig að sú könnun á varðveislugildi sem þar er lögð til að sveitarstjórnir sinni verði framkvæmd í framhaldi af sveitarstjórnarkosningum eins og gildir um skipulagsáætlanir skv. 26. og 35. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Markmið laganna tekur mið af því að áherslur í húsverndarmálum hafa á undanförnum árum færst frá því að fjalla aðeins um stök hús og mannvirki yfir í það að líta jafnframt á samhengi bygginga, minja og mannvirkja sem mikilvægan þátt í varðveislu þeirra. Með þessari áherslubreytingu hafa hugtök á borð við hverfisvernd, verndarsvæði og varðveisla menningarlandslags fengið aukið vægi. Með því er viðurkennt að varðveislugildi liggja ekki aðeins í stökum byggingum eða minjum sem efnislegum hlutum heldur geti varðveislugildi falist í samspili ólíkra þátta í umhverfinu, heildarsvip bygginga á tilteknu svæði, ákveðnum sameiginlegum einkennum byggðarinnar og tengslum hennar við staðhætti og umhverfi.

Um 2. gr.

Gildissvið laganna er að mestu afmarkað við byggð innan þéttbýlis. Er þar tekið mið af skilgreiningu í skipulagslögum þar sem þéttbýli er skilgreint sem þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Þá er einnig lagt til að einstakir byggðarkjarnar utan þéttbýlis falli undir lögin. Má þar nefna t.d. heildir eyðibýla og gæti vernd slíkra heilda orðið hvati til endurbóta yfirgefina kota í þágu húsverndar, ferðaþjónustu og atvinnuuppbyggingar.

Um 3. gr.

Mannert umhverfi fyrri tíðar vekur ákveðin hughrif og tilfinningaleg tengsl við liðna tíð og gengnar kynslóðir, upplifun sem ekki er unnt að kalla fram eða endurskapa með öðrum hætti. Gildi mótaðrar byggðar fyrri tíðar felst í samspili ólíkra þátta sem eiga sér sögulegar og listrænar forsendur. Hinn sögulegi þáttur getur tengst atvinnusögu, búsetuháttum og menningarlífi á tilteknum stað. Með listrænum forsendum er átt við byggingarlistarleg sérkenni og stílbrigði sem einkenna tiltekna byggð og gefa henni ákveðið heildaryfirbragð sem hefur varðveislugildi umfram það sem á við um einstök hús innan þess.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er lögð sú skylda á sveitarstjórnir að meta hvort innan staðarmarka sveitarfélags sé byggð sem gera beri að verndarsvæði. Meginreglan er því sú að sveitarstjórnir sinni þessu hlutverki enda þau heppilegust til að leggja mat á varðveislugildi byggðar innan sinna staðarmarka. Þannig er hlutverk sveitarfélaga við vernd sérkenna eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja sett í sérlæg og verður ekki hluti af hlutverki sveitarstjórna samkvæmt skipulagslögum. Þó er gert ráð fyrir að ákvörðun um að gera tiltekna byggð að verndarsvæði endurspeglar í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Þá er gert ráð fyrir í 2. mgr. að sveitar-

stjórnir endurmeti verndarsvæði innan staðarmarka sinna á fjögurra ára fresti sem gerir verndina að lifandi ferli sem sífellt er í endurnýjun.

Í 3. mgr. er að finna undantekningu frá meginreglu 1. mgr. í þeim tilfellum þegar sveitarstjórnir sinna ekki skyldu sinni skv. 1. mgr. Er rétt í þeim tilvikum að Minjastofnun Íslands, sem einnig er í ráðgjafarhlutverki gagnvart sveitarstjórnnum við mat á vernd sögulegrar byggðar, taki yfir hlutverk viðkomandi sveitarstjórnar og geri tillögu til ráðherra um varðveislu sögulegrar byggðar.

Í 4. mgr. er að finna heimild til handa ráðherra að taka frumkvæði um varðveislu sögulegrar byggðar sem að mati ráðherra hefur gildi á landsvísu og fela Minjastofnun Íslands að gera tillögu um varðveislu hennar. Þar sem frumkvæðið í slíkum tilvikum kemur frá ráðherra og Minjastofnun Íslands falið að vinna tillögu að verndarsvæði er mikilvægt að samráð sé haft við viðkomandi sveitarstjórn við þá tillögugerð. 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.

Samkvæmt 5. mgr. er ákvörðun um verndarsvæði í höndum ráðherra sem fer með málefni þjóðmenningar. Ráðherra leggur mat á tillögur sveitarstjórnar eða Minjastofnunar Íslands en er ekki bundinn af þeim og getur mælt fyrir um frekari vernd í einstökum atriðum telji hann það í samræmi við markmið laganna. Einnig kann hann að taka ákvörðun um takmarkaðri vernd, enda gangi tillögur sveitarstjórnar eða Minjastofnunar Íslands of langt í varðveislu byggðar og unnt að ná markmiðum laganna með takmarkaðri vernd.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um hvernig standa skuli að mati á varðveislugildi einstakra svæða og til hvaða gagna og sjónarmiða skuli litið við mat á varðveislugildi. Mælir ákvæðið fyrir um að slíkt mat hafi víða skírskotun í sögu byggðarinnar og að litið sé til listræns gildis og heildarásýndar svæðisins.

#### Um 6. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um þá bannreglu að ekki megi rýra varðveislugildi verndarsvæðis í byggð. Er reglan nánar útfærð í 3. mgr. ákvæðisins. Þannig felst í rýrnun varðveislugildis að breyta, bæta, rífa niður eða fjarlægja mannvirki sem eru innan verndarsvæðis í byggð þannig að markmiði verndarinnar sé stefnt í hættu eða það náist ekki. Dæmi um slíkt er að ef bygging eða samstæð heild bygginga hefur gildi sem heilsteypt byggingarlist þá má ekki fjarlægja eða breyta hlutum hennar sem eru mikilvægir til að upplifa heildina. Þá er það gert refsivert í 10. gr. laganna ef brotið er gegn ákvæði 3. mgr.

Í 2. mgr. er að finna þá markmiðssetningu að sveitarstjórnir skuli tryggja varðveislugildi verndarsvæða innan sinna staðarmarka.

Leyfisveiting sú sem mælt er fyrir um í 3. mgr. er til viðbótar þeirri leyfisveitingu sem byggingarfulltrúar og Mannvirkjastofnun veita samkvæmt lögum um mannvirki. Engin neðri mörk eru á framkvæmdum sem teljast leyfisskyldar eins og mælt er fyrir um í lögum um mannvirki auk þess sem ákvæðið mælir svo fyrir að viðkomandi sveitarstjórn sem fjölskipað stjórnvald taki ákvörðun um leyfi á grundvelli ákvæðisins. Byggingarleyfi byggingarfulltrúa og Mannvirkjastofnunar samkvæmt lögum um mannvirki lýtur að atriðum sem einkum eru tæknilegs eðlis, svo sem að aðal- og séruppdrættir hafi verið yfirlýsingar, byggingarleyfisgjöld og önnur tilskilin gjöld hafi verið greidd og að byggingarstjóri hafi undirritað yfirlýsingu um



ábyrgð sína. Leyfi sveitarstjórnar skv. 3. mgr. varðar hins vegar eðli hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar og hvernig hún samræmist markmiðum verndarsvæðisins um vernd sögulegrar byggðar, svipmóts hennar og menningarsögu. Þó kunna einstakar sveitarstjórnir að ákveða að nýta sér heimild í sveitarstjórnarlögum til að framselja vald til að heimila framkvæmdir á grundvelli þessara málsgreinar, ýmist þannig að fela einstökum fastanefndum fullnaðar-afgreiðslu þessara mála eða einstökum starfsmönnum. Þannig gætu byggingarfulltrúar sem samkvæmt heimild í lögum um mannvirki veita almenn byggingarleyfi samhliða þeirri leyfisveitingu jafnframt veitt leyfi á grundvelli 3. mgr. þessarar greinar, enda leiði það til hagræðingar, skilvirkni og hraðari málsmeðferðar.

Ákvæði 4. mgr. tryggir aðkomu almennings og annarra hagsmunaaðila að ákvörðunum sveitarstjórna um leyfi fyrir framkvæmdum innan verndarsvæða. Vitund almennings og hagsmunaaðila um varðveislugildi nærumhverfis síns og þeirrar byggðar sem þar er að finna er rík og vaxandi og mikilvægt að sjónarmið þessara aðila séu tekin til skoðunar í ákvörðunarferli sveitarstjórna.

#### Um 7. gr.

Enda þótt varðveislugildi verndarsvæðis sé ekki stefnt í hættu eða það rýrt með framkvæmdum kann að vera nauðsynlegt að tryggja enn frekar svipmót og heildarásýnd verndarsvæðis og gera slíkar framkvæmdir leyfisskyldar skv. 3. mgr. 6. gr. með ákvörðun sveitarstjórnar í formi samþykktar.

Í 2. mgr. eru upp talin þau atriði sem heimilt er að setja samþykktir um og snerta varðveislu svipmóts verndarsvæða í byggð. Er hér um tæmandi talningu tilvika að ræða.

Til að tryggja samræmi og faglegan grundvöll slíkra samþykktar er lagt til að ráðherra leiti umsagnar Minjastofnunar Íslands áður en hann staðfestir samþykktir. Skal ráðherra einkum taka mið af samræmi samþykktarinnar við varðveislugildi svæðisins samkvæmt ákvörðun hans um vernd viðkomandi byggðar.

#### Um 8. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um heimild sveitarstjórna til að láta vinna verk sem nauðsynleg eru til að tryggja varðveislugildi verndarsvæða. Mikilvægt er að slík heimild sé í lögum svo að athafnir aðila innan verndarsvæða stefni ekki varðveislugildi þeirra í hættu. Rétt þykir að samþykki ráðherra þurfi fyrir slíkum ákvörðunum til að tryggja samræmi á landinu og vandaða stjórnsýslu, enda um viðrhlutamiklar ákvarðanir og inngríp að ræða.

#### Um 9. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um tengsl laganna við skipulagsáætlanir, aðrar áætlanir og leyfisveitingar sveitarfélaga, sem og ákvarðanir um friðlýsingar samkvæmt lögum um menningarminjar.

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði skipulagslaga um verndun sérkenna eldri byggðar, hverfisskipulag og húsakönnun falli brott, enda koma ákvæði þessa lagafrumvarps í þeirra stað. Þannig er hlutverk sveitarstjórna samkvæmt skipulagslögum sem fjallar um verndun sérkenna eldri byggða fellt úr skipulagslögum og tekið upp í sérlögum þessum og frekari umgjörð sett um þetta mikilvæga verkefni sveitarfélaga. Þrátt fyrir þessa breytingu er mikilvægt að í skipulagsáætlunum og öðrum áætlunum sveitarfélaga sé getið um verndarsvæði í byggð samkvæmt ákvörðun ráðherra. Því er lagt til í 1. mgr. að lögð sé sú skylda á sveitarstjórnir að tryggja að ákvörðun ráðherra um verndarsvæði í byggð endurspeglar í

skipulagsáætlunum og öðrum áætlunum sveitarfélags. Sama gildir um leyfisveitingar sveitarfélaga að öðru leyti en getið er um í 3. mgr. 6. gr. laganna.

2. mgr. lýtur að tengslum laganna við ákvæði laga um menningarminjar sem fjalla um friðlýsingar. Gerir ákvæðið ráð fyrir að unnt sé að friðlýsa einstök hús, mannvirki og fornleifar innan verndarsvæða. Hins vegar er ekki mælt fyrir um heimild laga um menningarminjar til að friðlýsa nánasta umhverfi hins friðlýsta minjastaðar, húss eða mannvirkis og heimild til að friðlýsa samfelld svæði, þar sem fleiri en einn minjastaður teljast hafa sérstakt menningarsögulegt gildi, eða friðlýsingu á samstæðum húsa sem hafa sama gildi. Verður að telja að ekki sé þörf á svo víðtækri friðlýsingu ef sú byggð sem um ræðir hefur verið gerð að verndarsvæði í byggð og varðveislugildi hennar þar með tryggt með ákvörðun ráðherra.

Um 10. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er það gert refsivert að hefja framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð án þess að fyrir liggi leyfi viðkomandi sveitarstjórna skv. 3. mgr. 6. gr. laganna. Um refsingu eru nánari fyrirmæli í 2. mgr. Þar er mælt fyrir um refsíabyrgð lögaðila sem telja verður nauðsynlega vegna eðlis þessara mála til að stemma stigu við refsiverðri háttsemi. Enda má búast við að í refsímálum kunni að reyna á athafnir sem lögaðilar standa fyrir fremur en einstaklingar.

Um 11. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 12. gr.

Sjá athugasemdir við 9. gr.

## Fylgiskjal I.

*Forsætisráðuneyti:*

### **Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

Frumvarpið varðar sveitarfélögin í landinu þar sem þau eru skyldug til að meta á fjögurra ára fresti hvort innan marka þeirra sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað varðveislu, svipmót og menningarsögu varðar að ástæða sé til að gera hana að verndarsvæði. Ákvörðun um að gera tiltekna byggð að verndarsvæði er hjá ráðherra að fengnum tillögum viðkomandi sveitarstjórnar. Jafnframt verður leyfisskyld að bæta, rífa niður eða fjarlægja húseignir á verndarsvæðum og sveitarfélögum falið að veita slík leyfi.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um kostnaðaráhrif frumvarpsins kemur fram að fyrirsjáanlegt sé að kostnaðaráhrifin verði talsverð að ákvæðum frumvarpsins óbreyttum og nefndar leiðir sem virðast færar til að breyta efni frumvarpsins í því skyni að draga úr kostnaðaráhrifum.

Leggur sambandið til að skyldur sveitarfélaga skv. 4. gr. frumvarpsins verði samofnar reglubundinni endurskoðun skipulagsáætlana að afloknum sveitarstjórnarkosningum, sbr. 26.

og 35. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Fállst ráðuneytið á þessa tilhögun og breytti frumvarpinu þannig að sveitarstjórnnum beri að meta verndargildi byggðar að loknum sveitarstjórnarkosningum.

Þá kemur fram í umsögn sambandsins að ekki sé hægt að fallast á að ákvörðun ráðherra geti leitt til þess að sveitarfélögunum verði gert að greiða bætur á grundvelli 51. gr. skipulagslaga. Telur sambandið ljóst að bætur á þeim grundvelli gætu verið talsvert háar enda um að ræða ákvarðanir sem alla jafna varða hagsmuni fleiri en eins aðila og fleiri en eitt hús eða mannvirki. Í því ljósi telur sambandið að nauðsynlegt sé að mæla fyrir um að ákvarðanir ráðherra um verndarsvæði falli undir 51. gr. b í skipulagslögum og ríkissjóður greiði því bætur sem kunna að verða gerðar á grundvelli slíkra ákvarðana. Að mati ráðuneytisins er ekki þörf á að mæla sérstaklega fyrir um slíka bótaábyrgð ríkissjóðs þar sem í 2. mgr. 51. gr. b segir að ef tjón skv. 51. gr. leiðir af ákvörðun annars stjórnvalds eða lagafyrirmælum um tiltekna landnýtingu sem sveitarfélagi var skylt að fylgja við skipulagsákvörðun beri ríkið ábyrgð á greiðslu bóta.

Niðurstaða ráðuneytisins er sú að verði frumvarpið að lögum muni útgjöld sveitarfélaga aukast óverulega vegna mats á verndargildi einstakra svæða enda mun sú vinna fara fram í tengslum við endurskoðun skipulagsáætlana að afloknum sveitarstjórnarkosningum. Þá er þess sérstaklega getið í athugasemdum við lagafrumvarpið að einstakar sveitarstjórnir kunna að ákveða að nýta sér heimild í sveitarstjórnarlögum til að framselja vald til að heimila framkvæmdir á grundvelli þessarar málsgreinar, ýmist þannig að fela einstökum fastanefndum fullnaðarafgreiðslu þessara mála eða einstökum starfsmönnum. Þannig gætu byggingarfulltrúar sem samkvæmt heimild í lögum um mannvirki veita almenn byggingarleyfi samhliða þeirri leyfisveitingu jafnframt veitt leyfi á grundvelli þessara laga, enda leiði það til hagræðingar, skilvirkni og hraðari málsmeðferðar.

## Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð.**

Með frumvarpi þessu er miðað að því að skapa sérstakan lagagrundvöll til að tryggja heildstæða vernd sögulegra byggða og tryggja varðveislu svipmóts og menningarsögu byggða. Í því skyni er lagt til að í kjölfar sveitarstjórnarkosninga skuli sveitarstjórn taka til skoðunar hvort innan staðarmarka sveitarfélags sé byggð sem hafi slíkt gildi hvað þessi atriði varðar að ástæða sé til að leggja til við ráðherra að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð. Lagt er til að Minjastofnun Íslands verði sveitarstjórn til ráðgjafar í þeim efnum og sinni sveitarstjórn ekki þessu verki geti ráðherra falið Minjastofnun það. Jafnframt er lagt til að eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar skuli sveitarstjórn endurmeta verndarsvæði sem fyrir eru í sveitarfélaginu. Einnig er lagt til að ráðherra geti falið Minjastofnun að útbúa tillögu um að tiltekin byggð, sem að mati ráðherra hefur varðveislugildi á landsvísi, verði gerð að verndarsvæði í byggð. Gert er ráð fyrir að ákvæði skipulagslaga um vernd á sérkennum eldri byggða verði felld brott og að ákvæði frumvarpsins leysi þau af hólmi.

Gera má ráð fyrir að helstu áhrif frumvarpsins á stjórnsýslu leiði af þeirri skyldu sem lögð verður á sveitarstjórnir til að meta hvort innan marka þeirra sé byggð sem ástæða sé til að gera að verndarsvæði í byggð. Fjallað er um áhrif á fjárhag sveitarfélaga í annarri umsögn. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki lagt mat á þær áætlanir. Hér er eingöngu fjallað um áhrif lagasetningarinnar á fjárhag ríkissjóðs.

Þá má gera ráð fyrir að verði frumvarpið að lögum muni það hafa áhrif á starfsemi Minjastofnunar Íslands því að stofnuninni er m.a. ætlað að vera sveitarstjórnunum til ráðgjafar við vinnslu tillagna að verndarsvæðum. Eftirlit með fornleifum og stefnumörkun um vernd byggingararfs er nú þegar á meðal lögboðinna verkefna Minjastofnunar og að mati forsætisráðuneytis er ekki gert ráð fyrir að fjölga þurfi ársstörfum hjá stofnuninni af völdum frumvarpsins, verði það að lögum.

Í samræmi við framangreint er ekki gert ráð fyrir því að lögfesting frumvarpsins leiði til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð. Ekki er lagt mat á hugsanlega bótaskyldu eða skaðabætur sem fallið gætu á ríkissjóð vegna skerðingar á verðmæti fasteigna sem kann að leiða af ákvörðunum ráðherra um vernd á grundvelli frumvarpsins, verði það að lögum.