

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um verndarsvæði í byggð.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigurð Örn Guðleifsson og Pál Þórhallsson frá forsætisráðuneytinu, Ásdísi Hlökk Theodórsdóttur og Ottó Björgvin Óskarsson frá Skipulagsstofnun, Guðjón Bragason, Þóru Björgu Jónsdóttur og Halldór Halldórsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Margréti Hallgrímsdóttur frá Þjóðminjasafni Íslands, Kristínu Huld Sigurðardóttur og Pétur Ármannsson frá Minjastofnun, Kristbjörgu Stephensen, Ebbu Schram, Örn Sigurðsson og Ólöfu Örvarsdóttur frá Reykjavíkurborg og Elínu Hreiðarsdóttur frá ICOMOS-nefndinni.

Umsagnir um málið bárust frá Bláskógabyggð, Djúpvogshreppi, Eyþingi – Sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Fljótsdalshéraði, Fljótsdalshreppi, Hrunamannahreppi, ICOMOS-nefndinni, Kópavogsbæ, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Seyðisfjarðarkaupstað, Skipulagsstofnun og Vopnafjarðarhreppi. Þá skiluðu fulltrúar Þjóðminjasafnsins og Minjastofnunar Íslands minnisblaði um frumvarpið eftir fund með nefndinni.

Efni og markmið frumvarpsins.

Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið er því ætlað að skapa lagagrundvöll til að tryggja heildstæða vernd byggða á grundvelli varðveislugildis þeirra. Varðveislugildi byggða tekur samkvæmt ákvæðum frumvarpsins m.a. mið af svipmóti, listrænu gildi og menningar-sögu svæðisins. Ákvæði frumvarpsins miða að því markmiði að vernd byggðarheilda verði sérstakt verkefni sveitarfélaga, í samráði við ráðherra sem fer með þjóðmenningarmál.

Í því skyni að tryggja vernd byggðarkjarna eða svæða innan þéttbýlis sem hefur varðveislugildi er lagt til að í kjölfar sveitarstjórnarkosninga skuli sveitarstjórnir taka til skoðunar hvort innan staðarmarka þeirra séu byggðir sem ástæða sé til þess að leggja til við ráðherra að verði gerðar að verndarsvæðum. Lagt er til að Minjastofnun Íslands verði sveitarstjórn til ráðgjafar í þeim efnum en sinni sveitarstjórn ekki þessu verki geti ráðherra falið Minjastofnun það.

Einnig er lagt til að ráðherra geti falið Minjastofnun að útbúa tillögu um að tiltekin byggð, sem að mati ráðherra hefur varðveislugildi á landsvísu, verði gerð að verndarsvæði í byggð. Loks er það eitt af markmiðum frumvarpsins að íbúar og aðrir hagsmunaaðilar fái tækifæri til að koma sjónarmiðum á framfæri áður en ráðist er í framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð sem geta haft áhrif á varðveislugildi þeirra.

Vinna nefndarinnar.

Nefndinni bárust fjölmargar umsagnir um frumvarpið og fékk hún einnig á sinn fund fulltrúa aðila sem létu málið sig varða. 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.

Hlutverk ráðherra.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að ráðherra taki ákvörðun um hvort tiltekinn byggðarkjarni eða svæði innan þéttbýlis verði gert að verndarsvæði í byggð. Nefndin ræddi þetta hlutverk ráðherra í ljósi gagnrýni sem kom fram í umsögnum um málið. Fram kom að líkt og önnur stjórnvöld er ráðherra bundinn af meginreglum stjórnsýsluréttarins, skráðum sem óskráðum, og honum ber að taka ákvarðanir á grundvelli málefnalega sjónarmiða. Þau viðmið sem ber að taka tillit til við slíka ákvörðun koma fram með skýrum hætti í frumvarpinu.

Þá var einnig bent á að hlutverk ráðherra samkvæmt lögunum ætti sér hliðstæðu í öðrum lögum sem miða að vernd menningararfs og náttúru. Meiri hluti nefndarinnar bendir þó jafnframt á að sveitarfélögum er falið mikilvægt hlutverk samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og fyrirhugað er að vernd byggða sem hafa varðveislugildi verði að stærstum hluta verkefni þeirra.

Tímarammi.

Á fundum nefndarinnar var rætt að frumvarpið setur ekki tímaramma um hvenær tillögur um verndarsvæði í byggð skuli hafa verið útfærðar. Meiri hlutinn bendir á að sú vinna getur hafist af hálfu sveitarstjórna nú þegar, en samkvæmt skýru ákvæði frumvarpsins skal hún fara fram eigi síðar en í kjölfar næstu sveitarstjórnarkosninga, sem fyrirhugaðar eru árið 2018, samhliða skipulagsáætlunum, og eftir það á fjögurra ára fresti.

Hugtakanotkun.

Nefndin fjallaði um þau hugtök sem skilgreina efnissvið og markmið laganna. Af hálfu umsagnaraðila var bent á að nákvæmni og samræmi skorti í hugtakanotkun í nokkrum af greinum frumvarpsins og leggur meiri hlutinn því til breytingar til að ráða bót á því.

Samráð við íbúa.

Af hálfu umsagnaraðila var bent á skort á samráði við íbúa við undirbúning tillagna um verndarsvæði í byggð. Eitt af markmiðum frumvarpsins er að íbúar geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri áður en ákvörðun er tekin um verndarsvæði í byggð eða samþykktir settar um vernd svipmóts byggðar. Það er mat meiri hlutans að það sé í anda frumvarpsins að íbúar og áhugafólk hafi frekari tækifæri til að koma að tillögum um verndun byggða þegar þær eru á undirbúningsstigi og leggur meiri hlutinn því fram tillögur þess efnis.

Hverfisvernd.

Nefndin fjallaði um þau áform að fella brott hluta ákvæða skipulagslaga, nr. 123/2010, um hverfisvernd en áformin voru nokkuð gagnrýnd af hálfu umsagnaraðila. Í vinnu nefndarinnar komu fram sjónarmið þess efnis að þrátt fyrir að fyrirhugaðar reglur um vernd byggðar sem hefur varðveislugildi og hverfisvernd sem sveitarfélög taka ákvörðun um í skipulagsáætlunum stefni að stórum hluta að sömu markmiðum sé stigsmunur á milli þessara úrræða. Því er hvorki svo að ákvörðun um verndarsvæði í byggð útiloki ákvörðun um að fjallað sé

um hverfisvernd sveitarfélaga í skipulagsáætlun né að ákvörðun um verndarsvæði í byggð útiloki sveitarfélög frá því að taka upp hverfisverndarákvæði í sínum skipulagsáætlunum. Ákvæði í skipulagsáætlun um hverfisvernd getur einnig verið leiðarvísir þegar kemur að mótun tillagna og ákvörðunartöku um verndarsvæði í byggð á grundvelli ákvæða frumvarpsins.

Í samræmi við framangreint leggur meiri hlutinn til að fallið verði frá áformum um breytingar á ákvæðum sem snúa að hverfisvernd samkvæmt skipulagslögum. Einnig er lögð til tæknileg breyting er lýtur að brottfalli hverfisskipulags úr sömu lögum.

Refsiákvæði.

Á fundum nefndarinnar var refsíákvæði frumvarpsins rætt. Það er mat meiri hlutans að orðalag ákvæðisins gæti verið skýrara og leggur hann því til orðalagsbreytingu.

Húsakannanir.

Nefndin fjallaði einnig um 5. tölul. 12. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir því að 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, sem kveður á um gerð húsakannana, falli brott. Fram komu sjónarmið um að húsakannanir gegni mikilvægu hlutverki út frá varðveislugildi bygginga, svæða og hverfa. Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir að í þeim felist mikilvægar upplýsingar þegar kemur að mati á varðveislugildi byggðarkjarna og svæða í byggð.

Meiri hlutinn leggur því til að áfram verði kveðið á um skyldu til að framkvæma húsakannanir við gerð deiliskipulags í byggðu hverfi samkvæmt fyrrnefndu ákvæði skipulagslaga en að aðrir málsliðir þess, sem lúta að hverfisskipulagi, falli brott.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir orðunum „menningarsögulegu gildi“ í 5. tölul. 3. gr. komi: svipmóti.
2. Á eftir orðunum „og menningarsögu varðar“ í 1. mgr. 4. gr. komi: ásamt listrænu gildi.
3. Við 5. gr.
 - a. 3. mgr. orðist svo:

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd mats á varðveislugildi svæða í byggð, efni greinargerðar til ráðherra, efni auglýsingar um tillögu að verndarsvæði og framkvæmd tengda slíkri auglýsingu að öðru leyti.
 - b. Við bætist tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Sveitarstjórn skal auglýsa tillögu um að byggð innan staðarmarka sveitarfélagsins verði gerð að verndarsvæði í byggð á áberandi hátt, svo sem í staðarblaði eða með sérstöku kynningarefni sem aðgengilegt er íbúum sveitarfélagsins, eigi skemur en í sex vikur. Þá skal tillagan jafnframt liggja frammi á skrifstofu sveitarfélagsins eða á öðrum opinberum stað og vera auk þess aðgengileg á netinu.

Þegar frestur til athugasemda er liðinn skal sveitarstjórn taka tillögu um verndarsvæði til umræðu og taka afstöðu til þeirra athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni.
4. 10. gr. orðist svo:

Það varðar sektum að hefja framkvæmdir innan verndarsvæðis í byggð án þess að fyrir liggja leyfi viðkomandi sveitarstjórnar fyrir framkvæmd skv. 3. mgr. 6. gr., enda sé brot framið af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot

að ræða getur refsing orðið fangelsi allt að fjórum árum. Þegar brot er framið í starfsemi lögaðila má gera honum sekt enda hafi brot orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Um refsiaþbyrgð lögaðila fer að öðru leyti eftir 19. gr. c almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

5. Við 12. gr.

a. 1. og 2. tölul. falli brott.

b. Í stað „5. mgr. 37. gr.“ í 5. tölul. komi: 2. og 3. másl. 5. mgr. 37. gr.

c. Við bætist nýr töluliður, svohljóðandi: 4. mgr. 45. gr. laganna fellur brott.

Alþingi, 11. júní 2015.

Unnur Brá Konráðsdóttir,
form.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
frsm.

Elsa Lára Arnardóttir.

Jóhanna María Sigmundsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.