

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um menningarminjar, nr. 80/2012 (aldursfriðun húsa og mannvirkja)

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „100 ára og eldri“ í 1. mgr. kemur: byggð voru árið 1923 eða fyrr.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málsl. svohljóðandi: Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði um slíkar framkvæmdir eða gera tillögu um friðlýsingu umrædds húss eða mannvirkis.

2. gr.

Í stað ártalsins „1925“ í 1. mgr. 30. gr. laganna kemur: 1930.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, en málefni menningarminja fluttust til ráðuneytisins með breytingum sem gerðar voru á Stjórnarráði Íslands í kjölfar myndunar núverandi ríkisstjórnar í lok árs 2021. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012, sem fjalla um aldursfriðun húsa og annarra mannvirkja, svokallaða 100 ára reglu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Aldursfriðunarákvæði kom fyrst fram í þjóðminjalögum nr. 88/1989 þar sem sett var ákvæði um friðun fornleifa við 100 ára aldur. Einnig voru þar sett aldursákvæði vegna húsverndar, en hús reist fyrir 1850 og kirkjur reistar fyrir 1918 nutu aldursfriðunar. Af þeim tóku við lög um þjóðminjar, nr. 107/2001 og sérstök lög um húsafriðun nr. 104/2011, en í báðum þessum lagabálkum voru ákvæði um aldursfriðun sambærileg við þjóðminjalögin frá 1989.

Í gildandi lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, miðar friðun allra fornminja, húsa og annarra mannvirkja við 100 ára aldur, þó með þeirri undantekningu að bátar og skip frá því fyrir 1950 teljast til fornminja, nánar tiltekið til forngripa. Breytingin úr föstu ártali vegna húsafriðunar í hlaupandi ártal sem miðaði við 100 ára aldur var m.a. gerð til að samræma

aldursviðmið milli húsa, mannvirkja og fornminja. Í lögnum er að finna þrjú stig varðveislu fornleifa, húsa og mannvirkja. Í fyrsta lagi er kveðið á um friðlýsingu skv. V. kafla laganna. Í öðru lagi er um að ræða áður nefnda aldursfriðun sem miðar við 100 ár og í þriðja lagi er í 30. gr. laganna að finna ákvæði um verndun annarra húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar en byggð voru 1925 eða fyrr, svokallaða umsagnarskyldu, en í þeim tilvikum er kveðið á um skyldu eigenda til að leita álits Minjastofnunar Íslands ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa.

Við gildistöku laga nr. 80/2012 miðaðist aldursfriðunarákvæðið við árið 1912 samkvæmt áður nefndri 100 ára reglu. Með hverju árinu sem líður bætast því við nýjar fornminjar og fjölgun verður á aldursfriðuðum mannvirkjum, eðli málsins samkvæmt, og af því leiðir að stutt er í aldursfriðun mikils fjölda steinsteyptra húsa og annarra mannvirkja í þéttbýli og sveit, sem og innviða úr fjöldaframleiddum efnivið en dæmi um slíkt eru gaddavírsgirðingar í sveitum landsins. Þá liggur fyrir að litlu munar nú orðið á viðmiðunarári aldursfriðunar annars vegar, nú 1922, og viðmiðunarári umsagnarskyldu hins vegar, nú 1925, en við gildistöku laganna munaði 13 árum. Í því frumvarpi, sem síðar varð að lögum nr. 80/2012, var hins vegar gert ráð fyrir að aldursfriðun myndi miða við ákveðið ártal, þ.e. 1900, og þannig yrði 100 ára reglan í lögum nr. 88/1989 lögð til hliðar. Því var hins vegar breytt í meðförum þingsins þannig að 100 ára reglan gildi áfram.

Fágæti eykur varðveislugildi minja en hið gagnstæða dregur úr því. Ljóst er að hvorki er hægt né æskilegt að vernda allar menningarminjar og hús. Þá er þörf á faglegum rökum fyrir vernd, ekki síst í ljósi þess að byggingarefni og verkhættir breyttust allnokkuð á þriðja áratug 20. aldar. Þá liggur fyrir að samfara stórauðnum fjölda fornminja og mannvirkja sem bætast í hóp aldursfriðaðra minja ár hvert mun álag á stjórnsýslu minjamála aukast töluvert. Slíkt gæti dregið úr getu til að fjalla á vandaðan hátt um öll mál og til lengri tíma haft neikvæð áhrif á hús, önnur mannvirki og fornminjar með hátt varðveislugildi sem sannarlega þarf að vernda.

Með óbreyttum lögum munu því líkur aukast á að hús og önnur mannvirki með lágt varðveislugildi njóti aldursfriðunar án þess að fagleg rök um vernd liggi þar að baki.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tveimur ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012, sem snúa að aldursfriðun húsa og annarra mannvirkja. Annars vegar er um að ræða breytingu á 29. gr. laganna, en í því er kveðið á um að öll hús og mannvirki sem eru 100 ára og eldri séu friðuð og bætt við heimild Minjastofnunar Íslands að skilyrða leyfi vegna framkvæmdar á friðuðu húsi eða leggja til friðlýsingu þess. Hins vegar er um að ræða breytingu á 30. gr. laganna sem fjallar um verndun annarra húsa og mannvirkja. Þar er nú miðað við fast ártal en lagt er til að það ártal færist nær í tíma sem nemur fimm árum.

Með frumvarpinu er stefnt að því að tryggja aldursfriðun þeirra húsa og mannvirkja sem raunverulega er þörf á að njóti verndar og að koma í veg fyrir að hús og önnur mannvirki sem ekki er þörf á að vernda öðlist slíka vernd eingöngu sökum aldurs.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Friðun húsa og annarra mannvirkja á grundvelli aldurs felur í sér sjálfkrafa verndun. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012 er óheimilt að raska friðuðum húsum og mannvirkjum, spilla þeim eða breyta, rífa þau eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar. Það er því ljóst að öll umræða um friðun húsa eða annarra mannvirkja tengist mjög eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og heimildum eiganda til að ráðstafa sínum eignum að vild. Þó er mikilvægt að hafa í huga að þó svo að eignarrétturinn sé friðhelgur skv.

72. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt að takmarka hann að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Með hliðsjón af því er ekki talið að efni frumvarpsins stangist á við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Samráð var haft við Minjastofnun við undirbúning að gerð frumvarps þessa. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 5. ágúst 2022 og var frestur til að skila umsögn um efni áformanna til og með 22. ágúst 2022 (mál nr. S-141-2022). alls bárust fimm umsagnir um áformin, frá Minjastofnun Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi fornleifafræðinga, Reykjavíkurborg og ein umsögn frá einstaklingi.

Í umsögn Minjastofnunar kemur fram að stofnunin fagni framlögðum áformum og telji eðlilegt að aldursfriðunarákvæði laga nr. 80/2012 verði endurskoðað. Stofnunin bendir þó á að í áformunum sé mest fjallað um friðun húsa og mannvirkja og því er í umsögninni farið nokkuð vel yfir skilgreiningar laga nr. 80/2012 og að lokum komist að þeirri niðurstöðu að nauðsynlegt sé að aldursfriðunarákvæði fornminja annars vegar og húsa og mannvirkja hins vegar sé samræmt. Er það meðal annars vegna þess að ekki sé alltaf ljóst hvort um sé að ræða hús eða mannvirki eða fornleif og geti það verið háð mati hverju sinni. Til að mynda hvenær mannvirki sé svo illa farið að það flokkist sem leifar af mannvirki í skilningi 1. liðar 3. mgr. 3. gr. eða hvort um sé að ræða skip eða bát skv. 2. mgr. 3. gr. eða skipsflak skv. i. lið 3. mgr. 3. gr. Að mati Minjastofnunar er ekki ráðlagt að færa ártalið aftar en núgildandi aldursfriðun og þannig afnema friðun fjölda húsa, mannvirkja og fornminja og rökstyður stofnunin m.a. að ástæða gæti verið að miða við 1922 eða 1923, m.a. með hliðsjón af því að fyrstu lög um skipulag bæja og kaupúna voru staðfest 27. júní 1921 sem markar upphaf að aðkomu hins opinbera að skipulagi þéttbýlis á Íslandi. Þá er í umsögninni fjallað þó nokkuð um umsagnarskyldu stofnunarinnar um breytingar á húsum og mannvirkjum skv. 30. gr. laganna. Stofnunin telur ástæðu til að færa umsagnarskylduna til ársins 1930 en í gildandi lögum er miðað við 1925. Fyrir því eru færð fagleg rök, en árið 1930 markaði afgerandi skil í sögu byggingarlistar á Íslandi þegar svokölluð steinsteypuklassík vék fyrir virknihyggju (fúnksjónalísma). Þá er farið yfir nauðsyn þess að endurskoða orðalag 2. mgr. 29. gr. laganna, en samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að raska friðuðum húsum og mannvirkjum, spilla þeim eða breyta, rífa þau eða flytja úr stað nema með leyfi stofnunarinnar. Í ljósi niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 41/2019 hefur stofnunin ekki heimild til að setja skilyrði fyrir niðurrífi húsa eða mannvirkja sem eru friðuð. Stofnunin bendir hins vegar á að hún hafi heimild til þess að leggja til slík skilyrði þegar um er að ræða umsagnarskyldra húsa og mannvirkja skv. 30. gr. laganna en ekki þeirra húsa og mannvirkja sem njóta friðunar samkvæmt 1. mgr. 29. gr. Nauðsynlegt sé að þetta sé lagfært. Að lokum er í umsögninni kallað eftir því að bætt verði inn í lög ákvæði um heimild Minjastofnunar til að ákveða friðun yngri minja sem ekki njóta friðunar á grundvelli aldurs án þess að til friðlýsingar komi. Þá lýsir stofnunin yfir vilja til samráðs og samstarfs um heildarendurskoðun laganna.

Að mati ráðuneytisins er mikilvægt að festa í sessi tiltekið ártal sem miðað er við varðandi aldursfriðun húsa og annarra mannvirkja. Ráðuneytið tekur undir ábendingar Minjastofnunar hvað varðar þau hús og mannvirki sem þegar njóta friðunar samkvæmt 100 ára reglunni og að óheppilegt væri að friðun á þeim væri aflétt með breytingu á lögum. Með tilliti til þess er í frumvarpinu lagt til að miðað sé við árið 1923. Þá er einnig lögð til breyting á ártalinu í 1. mgr. 30. gr. laganna sem fjallar um umsagnarskyldu stofnunarinnar í samræmi við ábendingar stofnunarinnar. Hvað varðar aðrar breytingar á lögum um menningarminjar er það mat ráðuneytisins að nauðsynlegt sé að ráðast í heildarendurskoðun laganna. Slík endurskoðun taki hins vegar tíma og mikilvægt sé að hún sé unnin í góðu samráði við alla þá aðila sem

hagsmuni eiga að gæta. Því eru ekki lagðar til aðra breytingar en því sem viðkemur aldursfriðun húsa og annarra mannvirkja, að undanskilinni þeirri tillögu að í b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að stofnuninni verði heimilt að skilyrða leyfi til framkvæmda á friðuðum húsum og mannvirkjum í takt við þá heimild sem stofnunin hefur í 1. mgr. 30. gr. laganna sem fjallar um verndun annarra húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar en byggð voru fyrir árið 1925. Eins og Minjastofnun Íslands bendir á mun frumvarpið gera það að verkum að ákveðið ósamræmi verður á milli friðunarreglna fornminja annars vegar og húsa og mannvirkja hins vegar. Að mati stofnunarinnar geti það skapað vandkvæði við framkvæmd laganna þar sem ekki sé alltaf ljóst hvort um sé að ræða hús eða mannvirki eða fornleif og geti það verið háð mati hverju sinni. Ráðuneytið tekur undir þá ábendingu stofnunarinnar að óheppilegt geti verið að ekki sé samræmi á milli aldursfriðunarákvæði fornminja annars vegar og húsa og annarra mannvirkja hins vegar. Þrátt fyrir það má benda á að tiltekin viðmið eru til staðar hjá stofnuninni til að lýsa muninum á uppistandandi húsi og fornleif. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er um að ræða hús á meðan máttarviðir þekju og útveggja eru enn uppistandandi, enda þótt klæðningar veggja og þaks séu að miklu eða öllu leyti horfnar. Þegar þakgrind með sperrum er fallin og einungis grunnundirstöður eða veggjabrot standa eftir er húsið orðið að rúst og þar með fornleif. Á þetta getur t.d. reynt í tilviki Húsafriðunarsjóðs þegar bygging er á mörkunum að vera uppistandandi.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga eru ekki settar fram tillögur um ákveðið viðmiðunarártal en talið er rétt að miða við ártal á öðrum áratug 20. aldar. Óskar sambandið eftir samtali um frekari breytingar á lögum um menningarminjar, s.s. varðandi það að draga úr kostnaði við fornleifaskráningu sem sé gerð í tengslum við aðalskipulag, sem og kostnaðarþátttöku Skipulagssjóðs.

Í umsögn Félags fornleifafræðinga er ekki tekin afstaða til hvaða ártal eigi best við í faglegu eða sögulegu tilliti. Hins vegar er bent á að nýminjar, þ.e. minjar sem eiga uppruna sinn eftir árið 1920, geti einnig verið mikilvægar í faglegu tilliti. Félagið leggur því til að fagleg umræða um aldursfriðun fornminja fari fram áður en lengra er haldið. Til vara vill félagið að uppistandandi byggingar verði undarþegnar 100 ára reglunni. Reglan verði þó áfram í gildi fyrir fornminjar en aldursfriðun uppistandandi húsa fái fast ártal. Hefð sé fyrir slíkri undantekningu frá 100 ára reglunni í lögum um menningarminjar, t.d. í tilviki báta og skipa þar sem miðað er við 1950. Félagið bendir á mikilvægi þess að Minjastofnun hafi tæki í löggjöfinni, önnur en friðlýsingu, til þess að vernda yngri minjar og hús. Leggur hún þannig til þrjá friðunarflokka, 1. friðlýstar minjar, 2. aldursfriðun og 3. friðaðar nýminjar en með rökstuðningi. Til vara leggur félagið til róttækari breytingu, að eigin sögn, sem snýr að sértæku mati á ytra samhengi og sögu minja en ekki endilega ártali. Þannig yrði hvert tilvik fyrir sig metið. Loks bendir félagið á að allar breytingar í þá veru að aflétta friðun sem þegar er orðin kalli á viðamiklar breytingar í gagnagrunnum hjá minjayfirvöldum og fleirum.

Ráðuneytið bendir á að með því að miða aldursfriðun húsa og annarra mannvirkja við árið 1923, eins og lagt er til í frumvarpinu, er ekki lagt til að aflétta friðun sem þegar hefur átt sér stað samkvæmt gildandi lögum. Ráðuneytið bendir á að ætlunin hafi verið að leggja til að aldursfriðun fornminja myndi einnig taka mið af árinu 1923 en tekur hins vegar undið þá ábendingu að það þurfi að fara fram fagleg umræða um aldursfriðun fornminja, þ.e. forngrípa og fornleifa, áður en breyting er gerð á 100 ára reglunni hvað þá flokka varðar. Þá er mikilvægt að aðrar breytingar á lögunum, t.a.m. hugmyndir um nýjan friðunarflokk, fái meiri umræðu áður en lögð er til slík breyting á lögunum. Með það í huga er lagt til að frumvarpið muni eingöngu snúa að því að breyta friðunarreglunni þegar kemur að húsum og öðrum

mannvirkjum. Aðrar breytingar á lögum um menningarminjar munu því bíða heildarendurskoðunar laganna, en fyrir liggur að þörf er að ráðast í þá vinnu.

Í umsögn Reykjavíkurborgar eru settar fram tillögur um viðmiðunaráttal friðunar á grundvelli aldurs, 1918, með vísun í áttal fyrir aldurfriðun kirkna í núgildandi lögum en einnig með vísun í eldri lög frá 2001. Til vara leggur Reykjavíkurborg til ártalið 1915 með tilvísun í söguleg sjónarmið, en það ár var gerð umtalsverð breyting á byggingarreglugerð sem setti verulegar skorður við frekari byggingu timburhúsa. Óskar sveitarfélagið jafnframt eftir samtali um frekari breytingar á lögum um menningarminjar, s.s. varðandi kostnaðarþátttöku Skipulagssjóðs við fornleifaskráningu, málsmeðferð friðlýsingartillagna, og reglur um skráningu jarðfastra minja vegna skipulags og framkvæmda.

Í umsögn einstaklings kemur fram að áformaskjalið komi inn á svið stjórnarskrár þar sem friðun húsa sé kvöð sem lögð sé á viðkomandi húseigendur og sem getur takmarkað eignarrétt þeirra til þess að hagnýta sínar eignir. Óskað er eftir því í umsögninni að við endurskoðun laganna verði bætt við málslið sem fjallar um skaðabætur vegna framkvæmdar laganna og hvert slíkum kröfum skuli beint. Ekki er tekin afstaða til viðmiðunaráttals vegna aldurfriðunar eða umsagnarskyldu.

Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að hafin verði vinna við heildarendurskoðun laga um menningarminjar eins og kallað hefur verið eftir í bæði umsögn Minjastofnunar Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra umsagnaraðila. Slíka endurskoðun þarf að vinna í náinni samvinnu stofnana, sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila. Ekki eru því lagðar til aðrar meginbreytingar í þessu frumvarpi en viðkemur svokallaðri aldurfriðun húsa og annarra mannvirkja.

XX Um samráð um frumvarpsdrög XX

6. Mat á áhrifum.

Ekki er talið að frumvarpið komi til með að hafa kostnaðaráhrif á afkomu ríkissjóðs. Miðað við núverandi löggjöf mun stórauðinn fjöldi húsa og annarra mannvirkja hljóta aldurfriðun ár hvert með tilheyrandi álagi á stjórnsýslu minjamála. Óbreytt fyrirkomulag, hin sjálfkrafa aldurfriðun stækkandi árganga húsa og mannvirkja, gæti ennfremur hamlað eðlilegri framþróun til lengri tíma. Gert er ráð fyrir að með samþykkt frumvarpsins, þar sem miðað yrði við fast viðmunarár við ártalið 1923, muni draga úr auknu álagi sem fyrirsjáanlegt er að öðrum kosti næstu árin og þannig megi koma í veg fyrir aukin útgjöld í stjórnsýslu minjamála. Einnig er gert ráð fyrir því að samþykkt frumvarpsins, sem felur í raun í sér að aldurfriðuðum húsum og mannvirkjum hætti að fjölga frá og með árinu 2023, auki fyrirsjáanleika hjá sveitarfélögum við skipulagsvinnu og geri áætlanagerð auðveldari. Breytingin mun einnig skýra forsendur sem eigendur húsa sem byggð eru eftir 1923 miða við, en staða þeirra í dag er sú að ekki er vitað hvort eign þeirra verður sjálfkrafa aldurfriðuð innan nokkurra ára.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 29. gr. laga um menningarminjar sem kveður á um friðuð mannvirki. Í a-lið er lagt til að aldurfriðun húsa og mannvirkja miðist við byggingarárið 1923 eða fyrr í stað 100 ára reglunnar.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til að bætt verði í lögin heimild Minjastofnunar Íslands til að skilyrða leyfi sem er áskilið að þurfi til að raska friðuðum húsum og mannvirkjum, spilla þeim eða breyta, rífa þau eða flytja úr stað. Slíkt heimild er nú þegar til staðar í 30. gr. laganna sem fjallar um umsagnarskyldu vegna húsa sem ekki njóta friðunar en byggð voru 1925 eða fyrr. Óumdeilt er að þegar um er að ræða friðað hús eða mannvirki er röskun þess óheimil nema með leyfi stofnunarinnar. Það skýtur því skökku við að ekki sé heimilt að skilyrða leyfið eins og gert er ráð fyrir í 30. gr. laganna.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lögð til sú breyting á 1. mgr. 30. gr. laganna að miða umsagnarskyldu húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar, en byggð voru 1925 eða fyrr, við árið 1930. Í gildandi lögum miðar friðun húsa við 100 ár og því njóta hús byggð árið 1922 eða fyrr slíkrar friðunar. Ef 100 ára reglunni er breytt og miðað verður við að hús sem byggð voru 1923 eða fyrr njóti aldursfriðunar mun eingöngu muna tveimur árum á friðuðum húsum og þeirra húsa sem falla undir umsagnarskyldu Minjastofnunar Íslands skv. 30. gr. laganna. Árið 1930 varð sú þróun í byggingarlist að fúnksjónalismi tók við af nýklassík og þjóðlegri rómantík sem hafði einkennt húsagerð þriðja áratugarins. Það er því full ástæða til að færa ártalið aftur til ársins 1930 í ákvæðinu í samræmi við aðrar breytingar í frumvarpinu.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki umfjöllunar.