

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

a. Í stað orðanna: „Eigendum húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar en byggð voru 1940 eða fyrr, svo og forráðamönnum kirkna sem reistar voru 1940 eða fyrr, er skylt að leita álits hjá Minjastofnun Íslands með minnst sex vikna fyrirvara“ í 1. mgr. kemur: „Eigendum húsa og mannvirkja svo og forráðamönnum kirkna sem ekki njóta friðunar er heimilt að leita álits hjá Minjastofnun Íslands“.

b. Í stað orðanna: „ber að fylgjast með því“ í 2. mgr. kemur: „er heimilt að leggja til“.

c. Í stað orðanna: „Í byggingarleyfi“ í 2. málslíð 3. mgr. kemur: „Við afgreiðslu umsóknar um byggingarleyfi“.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um menningarminjar, nr. 80/2012.

Samkvæmt 29. gr. laga um menningarminjar, nr. 80/2012, eru öll hús og mannvirki sem byggð voru árið 1923 eða fyrr friðuð á grundvelli aldurs. Þá er að finna ákvæði í 30. gr. laganna um verndun annarra húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar en voru byggð 1940 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.

Forsaga málsins er sú að ákvæði 30. gr. laganna var breytt með 2. gr. laga nr. 126/2022 þar sem viðmiðunarártalið 1940 kom inn í stað ársins 1925. Í frumvarpi því er varð að lögunum var hins vegar lagt til að viðmiðunarártalið yrði 1930 en ártalinu var breytt í 1940 í meðförum þingsins og þannig samþykkt á Alþingi. Í umsögn Minjastofnunar Íslands um frumvarpið komu fram fagleg rök fyrir ártalinu 1930, en það ár hafi markað afgerandi skil í sögu

byggingarlistar á Íslandi þegar svokölluð steinsteypuklassík hafi vikið fyrir virknihyggju (fúnksjónalisma). Jafnframt kom fram í greinargerð með frumvarpinu að með því væri stefnt að því að tryggja verndun þeirra húsa og mannvirkja sem raunverulega væri þörf á að njóti verndar og að koma í veg fyrir að hús og önnur mannvirki sem ekki væri þörf á að vernda öðlist slíka vernd eingöngu sökum aldurs. Lögin tóku gildi 1. janúar 2023.

Samkvæmt tölum Fasteignaskrár Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eru friðlýst hús og mannvirki á landinu 563 talsins, aldursfriðuð hús sem bera fastanúmer 4328 talsins og því til viðbótar eru umsagnarskyld hús samkvæmt 30. gr. laga um menningarminjar 8380, þar af eru 3439 byggð á árabílinu 1924 til 1930 og 4941 á árunum 1931-1940. Önnur mannvirki en hús með fastanúmer eru ekki inni í þessum tölum en lögin ná einnig til þeirra.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Sú breyting sem gerð var með 2. gr. laga nr. 126/2022 að færa viðmiðunarártal 30. gr. laga um menningarminjar í 1940 hefur haft þau áhrif að álag á stjórnslu minjamála hefur aukist töluvert, enda hús sem falla undir umsagnarskyldu rúmlega 8000 talsins. Umsagnarskyldan hefur þá reynst íþyngjandi fyrir sveitarfélög og húseigendur. Grundvallaratriði er að ekki eru talin nægjanlega sterk fagleg rök við tengsl byggingararfs sem réttlæti gildandi viðmiðunarártal í lögum. Því má jafnframt halda fram að íþyngjandi fyrirkomulag dragi úr getu Minjastofnunar Íslands til að fjalla á vandaðan hátt um öll mál sem til lengri tíma getur haft neikvæð áhrif á varðveislu húsa, annarra mannvirkja og fornminja með hátt varðveislugildi sem sannarlega þarf að vernda. Fágæti eykur varðveislugildi minja en hið gagnstæða dregur úr því. Ljóst er að hvorki er hægt né æskilegt að vernda allar menningarminjar og hús. Mikill fjöldi húsa sem í dag falla undir umsagnarskyldu þarfnast ekki sérstakrar verndunar í lögum, bæði þar sem þau eru ekki öll varðveðsluverð og mörg þeirra eru þegar undir hverfisvernd á grundvelli skipulagsáætlana sveitarfélaga. Reynslan hafi sýnt að sveitarfélög standi vörð um varðveisluverð hverfi og götummyndir frá þessum tíma, þ.e. 1925-1940. Má ætla að skynsamlegra sé að sérfræðingum Minjastofnunar Íslands sé veitt svigrúm til að fást frekar við friðuð og friðlýst hús og mannvirki og önnur varðveisluverð hús, sem falla utan aldursviðmiða. Þá hefur reynslan jafnframt sýnt að almenningur leitar jafnframt til stofnunarinnar um hús og mannvirki byggð eftir 1940, enda eru mörg hús sem falla utan umsagnarskyldu með mjög hátt varðveislugildi. Með frumvarpinu er því lagt til að umsagnarskylda húsa á fyrrnefndu árabíli verði færð í það horf að í stað skyldu verði um að ræða formlega heimild sveitarfélaga og almennings sem eigenda húsa og mannvirkja sem ekki falla undir aldursfriðun, eru varðveisluverð og hluti af byggingararfi þjóðarinnar, að leita álits Minjastofnunar Íslands ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa.

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að tryggja skilvirka og markvissa varðveislu húsa og mannvirkja á faglegum grundvelli þannig að verndin nái utan um það sem sannarlega þarf að vernda. Þá er mikilvægt að koma í veg fyrir að minjar sem ekki er þörf á né æskilegt að njóti verndar öðlist vernd eingöngu sökum aldurs. Að tryggja vandaða og skilvirka stjórnslu minjamála þannig að minjavernd nái markmiðum sínum. Ljóst er að umsagnarskylda eins og hún tíðkast í dag skapar mikið álag á stjórnslu minjamála án þess að nægilega fagleg rök búi að baki. Með lagasetningunni er stefnt að því að vinda ofan af þessu íþyngjandi álagi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að umsagnarskylda húsa á tímabilinu 1925-1940 verði lögð af og í stað þess mælt fyrir um formlega heimild sveitarfélaga og almennings sem eigenda húsa og mannvirkja, sem ekki falla undir aldursfriðun, eru varðveisluverð og hluti af byggingararfi þjóðarinnar, að leita áhlits Minjastofnunar Íslands ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa. Gerðar verða breytingar í samræmi við þetta á 30. gr. laga um menningarminjar, nr. 80/2012.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til þess að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið kallaði til samráðs fulltrúa Minjastofnunar Íslands. Haldnir voru fundir með stofnuninni.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 3. til 17. febrúar 2025. (Mál nr. S-13/2025). Umsagnir um áformin bárust frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Minjastofnun Íslands.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kom fram að sambandið lýsi yfir stuðningi við breytingarnar, þar sem þær samræmist stefnu þess um einföldun löggjafar og ferla í skipulags- og byggingarmálum. Með breytingunni muni álag á stjórnsýslu minjamála og sveitarfélaga minnka og eftirlitshlutverk byggingarfulltrúa verði einfaldara. Sambandið leggi því til að lögum um menningarminjar verði breytt í samræmi við áformin.

Minjastofnun Íslands telji áformin vera jákvæð fyrir minjavörsluna og taki undir rökstuðning ráðuneytisins í málinu. Fyrir gildistöku laga nr. 80/2012 um menningarminjar hafi umsagnarskylda húsa og mannvirkja miðast við árið 1918. Þegar lög um menningarminjar tóku gildi í janúar 2013 miðaðist umsagnarskyldan við 1925 og aldursfriðun 1913. Hinn 1. janúar 2023 hafi aldursfriðun húsa og mannvirkja samkvæmt svokallaðri hundrað ára reglu verið komin til 1923 og festist við það ártal með lagabreytingu. Þá hafi einungis verið tvö ár sem féllu undir umsagnarskylduna og lagði Minjastofnun Íslands til að hún verði færð til 1930, en með því yrði umsagnarskyld hús u.þ.b. 3500 talsins. Sú tillaga hafi byggst á faglegum forsendum. Þær forsendur hafi meðal annars verið þær að árin milli 1924 og 1930 hafi verið mikið framfara- og uppbyggingarskeið víðast hvar á landinu þar sem reistar voru veglegar steinsteyptar byggingar í klassískum og sérþjóðlegum byggingarstíl, ekki síst í aðdraganda Alþingishátíðarinnar 1930. Í meðförum Alþingis hafi umsagnarskyldan samkvæmt breytingarfrumvarpinu verið færð til ársins 1940 og húsin sem falli undir umsagnarskyldu þar með orðin rúmlega 8000 talsins, án þess að stöðugildum hjá stofnuninni hafi verið fjölgað samhliða því. Mikill fjöldi húsa sem í dag falli undir umsagnarskyldu þarfnist ekki sérstakrar verndunar í lögum, bæði þar sem þau séu ekki öll varðveisluverð og þar sem mörg þeirra séu þegar undir hverfisvernd á grundvelli skipulagsáætlana sveitarfélaga. Reynslan hafi sýnt að sveitarfélög standi vörð um varðveisluverð hverfi og götummyndir frá þessum tíma, þ.e. 1925-1940. Þá liggi fyrir að orku og tíma sérfræðinga Minjastofnunar Íslands sé betur varið í friðuð og friðlýst hús og mannvirki og önnur varðveisluverð hús, sem falli utan aldursviðmiða. Byggingararfurinn á Íslandi sé mjög ungur í samanburði við önnur lönd og meirihluti húsa og mannvirkja á landinu hafi verið reistur um miðja 20. öld eða síðar. Vegna þessa sé jafn mikilvægt fyrir húsvernd að sérfræðingar Minjastofnunar Íslands geti veitt yngri byggingararfi athygli og vernd. Þess vegna mætti að mati stofnunarinnar ganga enn lengra, þ.e. að afnema umsagnarskylduna. Fjarlægja aldursviðmið og kröfu, en opna formlega heimild sveitarfélaga

og eigenda húsa og mannvirkja sem ekki falli undir aldursfriðun, en séu varðveisluverð og hluti af byggingararfi þjóðarinnar, að leita álits Minjastofnunar Íslands en reynslan hafi sýnt að mikið sé leitað til stofnunarinnar vegna breytinga og viðhalds á húsum sem reist hafi verið um miðja 20. öld eða síðar. Loks lagði stofnunin fram tillögu að orðalagi 30. gr. laganna í samræmi við fyrrgreinda tillögu. Leggur stofnunin áherslu á það að verði tillaga hennar fyrir valinu myndi það styrkja faglegt starf stofnunarinnar við vernd friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja, auk þess sem þetta muni opna á formlegan farveg fyrir varðveislun húsa og mannvirkja, til þess að fá umfjöllun og ráðleggingar frá sérfræðingum stofnunarinnar, óháð byggingarári. Ráðuneytið taldi ábendingar Minjastofnunar Íslands málefnalegar og eftir að hafa farið yfir málið var tekin sú ákvörðun að fara þá leið í frumvarpinu sem stofnunin lagði til í umsögn sinni, þ.e.a.s. að leggja til að breyta umsagnarskyldu yfir í heimild.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er ekki talið hafa fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð. Hins vegar mun það hafa þau jákvæðu áhrif að draga úr álagi á stjórnvöldum minjamála og byggingarfulltrúa. Markmið frumvarpsins er í reynd að draga úr álagi á Minjastofnun Íslands í tengslum við umsagnarskyldu vegna húsa og annarra mannvirkja, sem leiðir til þess að svigrúm myndast fyrir stofnunina til að sinna verkefnum sínum af aukinni skilvirkni og hagkvæmni. Með því að breyta umsagnarskyldu húsa og annarra mannvirkja yfir í heimildarákvæði verður létt á verkefnaálagi stofnunarinnar. Með þessu er ætlað að styrkja starfsemi hennar og stuðla að markvissari framkvæmd minjaverndar. Þá má jafnframt nefna þau áhrif sem frumvarpið hefur fyrir almenning verði það að lögum með þeim hætti að sú heimild sem opnast fyrir eigendur húsa og mannvirkja til að óska faglegs álits Minjastofnunar Íslands, óháð byggingarári, eykur öryggi yngri byggingararfs, enda eru mörg yngri hús sem hingað til hafa fallið utan umsagnarskyldu með mjög hátt varðveislugildi.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 30. gr. laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Lögð er til breyting á 1. mgr. með þeim hætti að umsagnarskylda húsa og mannvirkja byggðum 1925-1940 verði afnumin og í stað hennar verður um að ræða formlega heimild sveitarfélaga og almennings sem eigenda húsa og mannvirkja sem ekki falla undir aldursfriðun, eru varðveisluverð og hluti af byggingararfi þjóðarinnar, að leita álits Minjastofnunar Íslands ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa.

Með breytingu á 2. mgr. 30. gr. laganna verður mælt fyrir um heimild byggingarfulltrúa til eftirlits samkvæmt 30. gr. frekar en skyldu. Samkvæmt umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við áform um lagasetningu þessa var greint frá því að núgildandi umsagnarskylda hafi skapað mikið álag á byggingarfulltrúa.

Sú orðalagsbreyting sem lögð er til á 3. mgr. 30. gr. skýrist af greiningu á milli samþykktar byggingaráforma, samkvæmt 11. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, og útgáfu byggingarleyfis, samkvæmt 13. gr. sömu laga. Með þessu er stefnt að því að afstaðan til álits/umsagnar Minjastofnunar Íslands geti legið fyrir fyrr í ferlinu en ekki bara undir lok þess, enda eru stundum gefin út svokölluð takmörkuð byggingarleyfi t.d. til jarðvegsskipta/vinnu áður en hefðbundið byggingarleyfi er útgefið.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.