



Reykjavík, 26. október 2018

R16050188

310-1

ES

Minjastofnun Íslands
Suðurgötu 39
101 REYKJAVÍK

Athugasemdir Reykjavíkurborgar vegna tillögu Minjastofnunar Íslands um friðlýsingu Víkurgarðs

Með bréfi, dags. 4. október 2018, var Reykjavíkurborg gefinn kostur á að koma á framfæri formlegum og efnislegum athugasemdum við tillögu og skilmála Minjastofnunar Íslands um friðlýsingu „Víkirkirkjugarðs“ við Aðalstræti í Reykjavík (landnr. 100854). Um lagaheimild til friðlýsingar lóðarinnar vísar stofnunin til 18. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012.

Í áður greindu bréfi Minjastofnunar Íslands kemur fram að stofnunin telur að aldursfriðun Víkurgarðs hafi ekki verið virt með fullnægjandi hætti. Í ódagsettu fylgiskjali með tilvitnuðu bréfi Minjastofnunar Íslands sem ber heitið „*Friðlýsingarskilmálar / DRÖG*“ eru tilgreindar þrjár ástæður fyrir tillögu Minjastofnunar Íslands um friðlýsingu Víkurgarðs. *Í fyrsta lagi* byggist tillagan á því að samkvæmt afstöðumynd á gildandi aðaluppdráttum THG arkitekta er gert ráð fyrir að aðkoma slökkviliðs (björgunarsvæði) verði innan lóðarmarka Víkurgarðs. *Í annan stað* byggist tillagan á því að annar af tveimur aðalinngöngum hótélbyggingar sem fyrirhugað er að reisa á lóð við Thorvaldsensstræti 6 snúi út að Víkurgarði sem hafi það í för með sér að aðkomuleið hótélgesta mun leiða um garðinn. Ekki hafi verið leitað álits Minjastofnunar Íslands á umræddum breytingum. *Í þriðja lagi* byggist tillaga um friðlýsingu Víkurgarðs á því að Reykjavíkurborg hafi gefið út afnotaleyfi til framkvæmdaáðila án heimildar Minjastofnunar Íslands.

Vísað er til fundar Reykjavíkurborgar og Minjastofnunar Íslands hinn 23. október sl., þar sem stofnunin rakti bakgrunn og röksemdir sínar fyrir framangreindri friðlýsingartillögu. Á fundinum kom fram að friðlýsingin myndi að mati Minjastofnunar Íslands ekki hafa áhrif á þá framkvæmd á Landsímareitnum sem þegar er hafin, önnur en þau sem að framan eru rakin en væri tillagan hins vegar sett fram til að koma til móts við áhyggjur þeirra sem hefðu áhyggjur af eldri mannvistarleifum undir Víkurgarði eða undir Fógetatorgi, einsog svæðið er oft kallað. Tekið er undir það markmið að ná góðri sátt um sýn á nýtingu svæðisins í samræmi við sögu þess og mikilvægi í borgarumhverfinu og í því skyni ná sátt um útfærslu þess til framtíðar. Í samræmi við yfirlýsingar borgarstjóra lýsir Reykjavíkurborg vilja sínum til góðs og náins samstarfs um næstu skref til að útfærsla Víkurgarðs og frágangur verði öllum til sóma og minnir á að borgarráð hefur þegar samþykkt að efna til samkeppni um útfærslu torgsins (Víkurgarðs) í samvinnu við Minjastofnun Íslands og liggur fyrir samkeppnislýsing sem unnin hefur verið af aðilum sameiginlega. Hins vegar dregur Reykjavíkurborg í efa að friðlýsing samkvæmt lögum nr. 80/2012 um menningarminjar sé besta leiðin að framangreindu markmiði, né heldur að hún sé nauðsynleg eða byggð á nægilega traustum lagagrunni. Skulu röksemdir fyrir því raktar hér á eftir.

Reykjavíkurborg telur að umrædd friðlýsingartillaga Minjastofnunar Íslands sé ekki í samræmi við lög og kemur hér með á framfæri athugasemdum sínum við tillöguna. Aukinheldur er að mati Reykjavíkurborg tilefni til friðlýsingar Víkurgarðs ekki til staðar.

I. Formlegar og efnislegar athugasemdir Reykjavíkurborgar

a) Aðkoma slökkviliðs

Að mati Minjastofnunar Íslands mun aðkoma slökkviliðs í gegnum Víkurgarð samkvæmt afstöðumynd á aðaluppdráttum THG arkitekta hafa í för með sér verulegt jarðrask m.a. vegna þarfar fyrir sérstyrkt undirlag vegna aðkomu tækjabúnaðar og bíla.

Reykjavíkurborg hefur tekið til skoðunar aðra lausn á aðkomu slökkviliðs, í samráði við hönnuð hótélbyggingarinnar og er, að mati Reykjavíkurborgar og hönnuðar, ekki nauðsynlegt að aðkoma slökkviliðs liggji um Víkurgarð. Fulltrúar Minjastofnunar Íslands voru upplýstir um að fundin yrði ný aðkomuleið innan lóðarmarka hótélbyggingarinnar á fundi með fulltrúum Reykjavíkurborgar þann 23. október 2018.

Allt að einu, bendir Reykjavíkurborg á að ekki liggur fyrir hvort og þá hvaða röskun eða spilling á minjum hefði falist í aðkomu slökkviliðs um Víkurgarð. Jafnvel þótt talið yrði nauðsynlegt að sérstyrkja undirlag fyrir aðkomu slökkviliðs eins og hún er sýnd á afstöðumynd aðaluppdráttar, þá felur það ekki sjálfkrafa í sér rask á minjum eða spillingu þeirra, líkt og minjastofnun gefur sér. Þá verður ekki horft framhjá þeirri staðreynd að undir yfirborði umrædds aðkomusvæðis liggja lagnir og því er svæðið þegar verulega raskað.

Með hliðsjón af framangreindu, þ.e. að fundin verður ný aðkomuleið slökkviliðs innan lóðarmarka hótélbyggingar og fyrirséð er að framkvæmdaaðili muni breyta uppdráttum því til samræmis, telur Reykjavíkurborg einsýnt að umrætt atriði gefur ekki tilefni til friðlýsingar Víkurgarðs í samræmi við tillögu Minjastofnunar Íslands.

b) Inngangur hótélbyggingarinnar

Í öðru lagi leggur Minjastofnun Íslands til friðlýsingu Víkurgarðs af þeirri ástæðu að annar af tveimur inngöngum í fyrirhugaða hótélbyggingu muni snúa í átt að garðinum.

Umræddur inngangur er ekki innan marka þess svæðis er stofnunin hyggst gera tillögu um að friðlýsa heldur mun hann vera á byggingu sem mun vera staðsett á lóðinni Thorvaldsensstræti 6, fn. 200-2655. Líkt og fram kemur í tillögunni þá hyggst stofnunin ekki fara fram á að hinu fríðlýsta svæði 100 m friðhelgað svæði utan marka Víkurgarðs, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar. Að mati Reykjavíkurborgar er með öllu óljóst hvort og þá hvaða áhrif fyrirhuguð friðlýsing Víkurgarðs kann að hafa á inngang sem finna má á fasteign sem staðsett verður utan garðsins enda mun friðlýsingin ekki ná til þeirrar byggingar. Þá fær Reykjavíkurborg ekki séð hvaða rask eða spilling á minjum felist í því að annar af tveimur inngöngum hótélbyggingarinnar snúi að Víkurgarði. Sú ráðstöfun að hafa einn af inngöngum hótelsins frá Víkurgarði kom raunar til sögunnar að kröfu Alþingis sem náði samkomulagi við framkvæmdaaðila um að ekki yrði inngangur frá Kirkjustræti.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar, er tilgangur laganna að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Þá segir enn fremur í ákvæðinu að löggin eigi að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi, auðvalda aðgang og kynni þjóðarinnar af menningarminjum og greiða fyrir rannsóknum á þeim. Reykjavíkurborg fær ekki séð að friðlýsing vegna staðsetningar inngangs að hóteli sé í samræmi við framangreindan tilgang laganna eða eigi sér stoð í þeim þar sem ljóst er að staðsetningin mun engum minjum raska.

Víkurgarður hefur verið lystigarður frá árinu 1883 og öllum opinn a.m.k. frá lokum síðari heimsstyrjaldar og mikil umferð gangandi vegfarenda verið um hann frá þeim tíma. Þá hefur garðurinn verið skilgreindur í skipulagi sem almenningsgarður frá 1987 og engar takmarkanir að finna á heimild fólks til þess að fara um hann. Að mati Reykjavíkurborgar felur umferð hótélgesta ekki í sér neina breytingu á notkun Víkurgarðs, enda teljast þeir vera gangandi vegfarendur en umferð þeirra er þegar heimil um garðinn. Þá telur Reykjavíkurborg einsýnt að jafnvel þótt búast megi við því að gestir hótelsins kunni að ganga meðfram vesturvegg hótelsins til þess að komast að þeim inngangi hótélbyggingar sem snýr að Víkurgarði, þá leiði staðsetning þessa inngangs ekki til þess að hótélgestir séu bundnir við að ganga þá leið að hótelinu. Þvert á móti er ljóst að gestir hótelsins munu koma gangandi úr öllum áttum á leið sinni yfir Víkurgarð til að komast að umræddum inngangi hótelsins. Að mati Reykjavíkurborgar mun umferð hótélgesta, þ.e. gangandi vegfarenda um garðinn, því ekki breyta neinu um yfirbragð, ásýnd og framtíðarmótun Víkurgarðs. Í þessu sambandi telur Reykjavíkurborg rétt að benda á að umferð gangandi vegfarenda um Víkurgarð eru í dag engar skorður settar og telst hún því vera óbundin og án takmarkana. Reykjavíkurborg telur því að staðsetning þessa inngangs á fyrirhugaðri hótélbyggingu geti ekki talist vera lögmætur grundvöllur fyrir tillögu um friðlýsingu, enda mun umferð gangandi vegfarenda haldast óbreytt eftir tilkomu hótelsins.

Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdaaðila stóð hann fyrir kynningu snemma árs 2016 fyrir fulltrúa Minjastofnunar á fyrirhugðum breytingum á grunnuppdráttum hótélbyggingarinnar. Á umræddum uppdráttum kemur glögglega fram að til stóð að færa einn af inngöngum hótelsins á vesturvegg þess þannig að inngangurinn myndi snúa að Víkurgarði. Þá gafst Minjastofnun Íslands tækifæri til að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar áður en til þeirra kom, en skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar, f.h. umhverfis- og skipulagssviðs, sendi stofnuninni bréf þess efnis sem er dagsett 4. ágúst 2017. Í svarbréfi Minjastofnunar Íslands, dags. 15. september 2017, er ekki hreyft andmælum við eða að öðru leyti reifuð sjónarmið vegna hinnar breyttu staðsetningar inngangs sem þá hafði verið færð á vesturvegg hótelsins.

c) *Afnotaleyfi til framkvæmdaaðila*

Í þriðja lagi byggist tillaga Minjastofnunar Íslands um friðlýsingu Víkurgarðs á því, að framkvæmdaaðili hafi fengið leyfi Reykjavíkurborgar til þess að nýta hluta lóðar Víkurgarðs sem athafnasvæði án þess að afla heimildar Minjastofnunar Íslands. Um er að ræða tímabundið afnotaleyfi, en að mati Reykjavíkurborgar felur notkun á grundvelli leyfisins það ekki í sér að jarðrask verði á minjum, enda er í gögnum Minjastofnunar Íslands ekki að finna tilgreiningu á því hvaða rask kunni eða eigi að leiða af þessum tímabundnu afnotum.

Þessari afstöðu Reykjavíkurborgar til stuðnings er bent á hjálagt álit (burðarþolsúttekt) Dr. Sigurðar Erlingssonar jarðtækniverkfræðings, dags. 25. júlí 2018, um álag vinnuumferðar vegna framkvæmda á Landsímareit við Kirkjustræti. Í tilvitnuðu álitum jarðtækniverkfræðingsins, sem aflað var af hálfu framkvæmdaaðila vegna áhyggja Minjastofnunar Íslands af þungaumferð í nærumhverfi Víkurgarðs, kemur fram að álagsaukning á svæðinu vegna vinnuumferðar muni ekki valda skemmdum á stökum mannvistarleifum sem kunna að finnast undir athafnasvæðinu. Jafnframt leyfir Reykjavíkurborg sér að vísa til samskipta Benedikts Inga Tómassonar, verkefnastjóri framkvæmdanna á Landssímareitnum, við starfsfólk Minjastofnunar Íslands um þetta atriði, fyrir á þessu ári.

Með hliðsjón af framangreindu, hafnar Reykjavíkurborg því að nauðsynlegt hafi verið að afla

heimildar Minjastofnunar Íslands fyrir útgáfu afnotaleyfis á hluta lóðar Víkurgarðs. Fyrir liggur að notkun á grundvelli tímabundins afnotaleyfis felur ekki í sér nokkurt rask á minjum eða hættu á spillingu þeirra, hvort sem er ofan- eða neðanjarðar í Víkurgarði. Í lögum er það ekki gert að skilyrði fyrir veitingu afnotaleyfis að aflað sé samþykkis Minjastofnunar Íslands áður en slíkt leyfi er gefið út.

Með hliðsjón af framangreindu, þ.e. að ekkert rask eða spilling á minjum muni leiða af hinum tímabundnu afnotum telur Reykjavíkurborg einsýnt að umrætt atriði gefi hvorki tilefni til né geti það verið lögmætur grundvöllur fyrir friðlýsingu Víkurgarðs í samræmi við tillögu Minjastofnunar Íslands.

II. Frekari röksemdir Reykjavíkurborgar

Að mati Reykjavíkurborgar verður að skoða heimild Minjastofnunar Íslands til að gera tillögu að friðlýsingu með hliðsjón af 21. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012, en 1. mgr. ákvæðisins er svohljóðandi:

Fornleifum, sbr. 3. mgr. 3. gr., jafnt þeim sem eru friðlýstar sem þjóðminjar og þeim sem njóta friðunar í krafti aldurs, má enginn, hvorki landeigandi, ábúandi, framkvæmdaraðili né nokkur annar, spilla, granda eða breyta, hylja, laga, aflaga eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar Íslands.

Með hliðsjón af því sem er rakið hér að framan og að öðru leyti með vísan til gagna málsins, telur Reykjavíkurborg ljóst að þau tvö atriði sem eftir standa af rökstuðningi Minjastofnunar Íslands fyrir friðlýsingartillögu, þ.e. staðsetning inngangs að hótélbyggingu og notkun á fyrirbyggjandi afnotaleyfi, muni ekki leiða til eða valda röskun eða spillingu á minjum í Víkurgarði.

Reykjavíkurborg hafnar því sérstaklega að aldursfriðun þeirra minja er til staðar eru í garðinum hafi ekki verið virt af hálfu borgarinnar. Þvert á móti hefur Reykjavíkurborg unnið að undirbúningi að samkeppni um að bæta yfirbragð Víkurgarðs með það að markmiði að gera fyrri tíðar sögu Víkurgarðs sýnilegri, sbr. samþykkt borgarráðs frá 23. júní 2016 sem er í samræmi við erindi Minjastofnunar Íslands, dags. 23. maí 2016.

Þá ber að gæta meðalhófs við framkvæmd laga nr. 80/2012 um menningarminjar og ekki grípa til friðlýsingar nema önnur úrræði til verndar minja hafi verið fullreynd eða sýnt fram á að þau muni ekki koma að gagni. Í ljósi þess að staðsetning inngangs hótélbyggingar í átt að Víkurgarði mun ekki breyta umferð gangandi vegfaranda um garðinn og þess að notkun á grundvelli afnotaleyfis er tímabundin ráðstöfun sem mun ekki hafa í för með sér spjall eða röskun á minjum í Víkurgarði, telur Reykjavíkurborg að tillaga Minjastofnunar Íslands gangi í berhögg við meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttarins. Þar sem verndun fornleifa er ekki stefnt í hættu á nokkurn hátt með tveimur fyrirnefndum atriðum fær Reykjavíkurborg ekki séð að tilvitnuð tillaga að friðlýsingu Víkurgarðs stefni að lögmætu markmiði um verndun fornleifa.

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að í friðlýsingu felst viðurhlutamikið inngríp í þinglýst eignarréttindi borgarinnar sem takmarkar verulega afnot og umráð yfir þeim. Þau réttindi eru friðhelg samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944. Með vísan til alls framangreinds og að öðru leyti til fyrirbyggjandi og hjálagðra gagna, ítrekar Reykjavíkurborg það mat sitt að hvorki séu til staðar málefnaleg sjónarmið né lögmætur grundvöllur til þess að heimilt sé að friðlýsa Víkurgarð, sbr. 18. gr. laga nr. 80/2012 um menningarminjar.

III. Áskilnaður

Komi fram ný gögn eða upplýsingar í málinu eða kjósi Minjastofnun Íslands að taka til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í fyrirbyggjandi gögnum stofnunarinnar og Reykjavíkurborgar, er þess óskað að Reykjavíkurborg verði gefið tækifæri til að setja fram frekari athugasemdir áður en ákveðið verður að gera tillögu til ráðherra um friðlýsingu Víkurgarðs.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar



Ebba Schram
borgarlögmaður

Hjálagt:

Álit (burðarþolsúttekt) Dr. Sigurðar Erlingssonar, jarðtækniverkfræðings, dags. 25. júlí 2018.