

Nefndarálit

um frv. til l. um mannvirki.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hafstein Pálsson, Steinunni Fjólu Sigurðardóttur og Hrafnhildi Ástu Þorvaldsdóttur frá umhverfisráðuneyti.

Nefndinni bárust umsagnir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum sveitarfélaga Norðurlands vestra, Skorradalshreppi, Vátryggingafélagi Íslands, Vinnueftirlitinu, Samtökum fjármálafyrirtækja, Bláskógabyggð, Landsvirkjun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Eyþingi, ríkislögreglustjóra, hönnunar- og arkitektúrdeild Listaháskóla Íslands, Meistarafélagi húsasmiða, Grímsnes- og Grafningshreppi, Hrunamannahreppi, Iðnfræðingafélagi Íslands, sveitarfélaginu Skagafirði, Málarameistarafélaginu, sveitarfélaginu Ölfusi, Vegagerðinni, Orkustofnun, Félagi húsgagna- og innanhússarkitekta, Eggerti Haukssyni og Grétari J. Einarssyni, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Ísafjarðarbæ, Sandgerðisbæ, Akraneskaupstað, úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, Brunamálastofnun, Félagi ráðgjafarverkfræðinga, Bændasamtökum Íslands, sveitarfélaginu Garði, Landsneti, Reykjavíkurborg, Félagi byggingarfulltrúa, Arkitektafélagi Íslands, Gunnari Péturssyni hdl., Friðriki Ólafssyni, Fornleifavernd ríkisins, Ferðamálastofu, Hafnarfjarðarbæ, Akureyrarbæ, Öryrkjabandalagi Íslands, Fasteignaskrá Íslands, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Mosfellsbæ, sveitarfélaginu Árborg, Skipulagsstofnun, Sjálfsbjörg, Landssambandi fatlaðra, Félagi íslenskra landslagsarkitekta, Félagi raftækjaheildsala, Byggðastofnun, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum rafverktaka, Samorku, Félagi atvinnurekenda, skipulags- og byggingarnefnd Norðurlands, Reykjanesbæ, Háskólanum á Akureyri, Fjallabyggð, hreppsnefnd Húnavatnshrepps, Alþýðusambandi Íslands, K. Huldu Guðmundsdóttur, Neytendastofu, Neytendasamtökunum, Sjóvá og Landmælingum Íslands.

Frumvarpinu er ásamt skipulagslögum, nr. 123/2010, sem samþykkt voru í september, ætlað að koma í stað núgildandi skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, og var það lagt fram samhliða frumvarpi til skipulagslaga á 138. þingi. Þá var jafnframt lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunavarnir sem tengdist hinum tveimur. Sams konar frumvörp höfðu áður verið lögð fram á 133. og 135. þingi.

Skipulagslögin frá í september taka gildi 1. janúar 2011. Nefndina skorti tíma og svigrúm til að ljúka umfjöllun og afgreiða hin frumvörpin tvö til þingsins, en lög um mannvirki og breyting á lögum um brunavarnir þurfa að taka gildi sama dag og skipulagslögin. Þau voru endurflutt nánast óbreytt snemma haustþings og hafa eðli málsins samkvæmt verið rædd samhliða í umhverfisnefnd. Nefndin ákvað við umfjöllun sína um málið að nýta umsagnir sem bárust um málin á síðasta þingi en lét bera þeim sem þá sendu umsagnir boð um að framhaldsumsagnir með nýjum athugasemdum væru vel þegnar. Flestar umsagnanna sem nú bárust voru á sama veg og á síðasta þingi.

Í frumvarpinu eru lögð til ýmis nýmæli, til að mynda að greint verði milli skipulagsmála og byggingarmála eins og gert er ráð fyrir í skipulagslögnum, ábyrgð aðila verði skýrð,

reglur verði settar um rannsóknir um tjón á mannvirkjum og að sett verði á fót ný stofnun sem hafi eftirlit með framkvæmd laganna auk ýmissa annarra verkefna, þar á meðal núverandi verkefna Brunamálastofnunar sem samhliða verði lögð niður. Meðal annarra breytinga sem lagðar eru til eru breytingar á stjórnáslu sveitarfélaga þannig að ekki verði skylt að kjósa byggingarnefndir en verkefni þeirra færast almennt til byggingarfulltrúa sé slík nefnd ekki kjörin, breytingar á ákvæðum um úttektir þar sem m.a. er kveðið á um öryggisúttekt áður en mannvirki er tekið í notkun, breytingar á ákvæðum um eftirlit og þvingunarúrræði auk þess sem kveðið er á um faggildingu byggingarfulltrúa.

Nefndin fjallaði um málið á fundum sínum og leggur til nokkrar breytingar í sérstöku þingskjali. Þau atriði sem fengu mesta umfjöllun voru m.a. hin nýja stofnun sem fyrirhugað er að setja á fót, verkefni hennar, heimildir og staðsetning, staða byggingarnefnda og viðtækara hlutverk byggingarfulltrúa, löggilding og réttindi starfsstétta og rafrænt gagnasafn stofnunarinnar.

Nefndinni barst fjöldi ábendinga og athugasemda frá fagfélögum og stofnunum um atriði tengd ákvæðum um starfsréttindi og löggildingu einstakra fagstétta. Nefndin ákvað að hreyfa ekki við þessum ákvæðum frumvarpsins, en telur að eitt næstu skrefa í endurskoðunarstarfi á þessu sviði hljóti að vera að undirbúa lagabreytingar um þessi efni í samráði við fagstéttirnar og hvetur umhverfisráðherra til að hraða því verki sem verða má.

Hér verður gerð grein fyrir helstu breytingum sem nefndin leggur til.

Nefndin leggur til að hin nýja stofnun mannvirkjamála sé nefnd Mannvirkjastofnun en ekki Byggingarstofnun í samræmi við heiti laganna. Nokkurt ósamræmi er þó óhjákvæmilegt í hugtökum og heitum á þessu sviði enn sem komið er.

Í 2. gr. frumvarpsins er gildissvið væntanlegra laga afmarkað og er m.a. tekið fram að þau nái til frágangs lóða. Nefndin telur nauðsynlegt að einnig sé tekið fram að útlit lóða falli undir gildissvið laganna. Einnig leggur nefndin til þá breytingu á ákvæðinu að umferðarbrýr í þéttbýli verði innan gildissviðs laganna en ekki eingöngu göngubrýr. Er þetta lagt til í ljósi umfangs framkvæmda við slíkar brýr og áhrifa þeirra á ásýnd og lífsgæði.

Í 3. gr. frumvarpsins eru ýmis hugtök skýrð. Eru hugtökin oft og leggur nefndin fram tillögur til breytinga á nokkrum þeirra. Telur nefndin nauðsynlegt að hugtökin „aðgengi fyrir alla“ og „algild hönnun“ verði skilgreind á sama hátt og í nýju skipulagslögnum. Nefndin leggur til að sá sem samræmir hönnunargögn verði nefndur „hönnunarstjóri“, sbr. hugtakið „byggingarstjóri“, en ekki „samræmingaraðili“. Í greininni er hugtakið „túlkunarskjöl“ skilgreint. Í ljós kemur að hugtakið kemur hvergi annars staðar fram í frumvarpinu og er því óþarft að skilgreina það þar.

Fyrir nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á fyrirhugað gagnasafn Byggingarstofnunar, sbr. 5. tölul. 5. gr. og 61. gr. frumvarpsins. Þá er í 4. mgr. 16. gr. lögð sú skylda á útgefanda byggingarleyfis að hann sjái til þess að gögn sem ákvarðanir eru byggðar á séu skráð í gagnasafnið. Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að sveitarfélög hefðu þegar varið miklum fjármunum í að koma sér upp gagnasafni á hverjum stað vegna skipulagsmála þar sem upplýsingar væru skráðar. Nefndin áréttar að ekki er ætlunin að búa til ný verkefni á þessu sviði eða auka kostnað og skráningarskyldu sveitarfélaga heldur einungis að safna þeim upplýsingum sem verða skráðar hjá hinni nýju stofnun. Mannvirkjastofnun hefur enn fremur það hlutverk að miðla ýmsum upplýsingum til byggingarfulltrúa og er því mikilvægt að gögn séu skráð hjá stofnuninni. Þá hafa starfsmenn umhverfisráðuneytisins kynnt nefndinni hugmyndir um vinnu við gagnasafnið, og er stefnt að því að byggja það upp í skilgreindum áföngum að höfðu samráði við sveitarfélög og byggingarfulltrúa.

Nefndin leggur til að kröfur um menntun og reynslu forstjóra Mannvirkjastofnunar í 6. gr. frumvarpsins verði hliðstæð ákvæðum um forstjóra Skipulagsstofnunar í 6. gr. nýju skipulagslaganna. Nefndin leggur einnig til breytingar á 6. gr. og á 8. gr. Þess efnis að starfsmönnum Mannvirkjastofnunar verði óheimilt að starfa við hönnun mannvirkja og að byggingarfulltrúa sé undantekningarlaust óheimilt að sinna starfi sem gæti komið til afgreiðslu í umdæmi hans. Nefndin bendir á að í 20. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem eiga við starfsfólk nýju stofnunarinnar er að finna samþærilegt ákvæði.

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins eru tiltekin mannvirki undanþegin byggingarleyfi, þ.e. fráveitumannvirki og dreifi- og flutningskerfi hitaveitna, vatnsveitna, rafveitna og fjarskipta. Slíkur mannvirkjum tengjast oft önnur þjónustumannvirki og er rétt að taka af tvímæli um að vegna þeirra þarf byggingarleyfi.

Nefndin ræddi skipulagsmörk sveitarfélaga í tengslum við nýsett skipulagslög, nr. 123/2010. Skipulagslögsaga til hafsins miðast við sveitarfélagsmörk sem aftur miðast við netlög. Leggur nefndin til að 9. gr. frumvarps til mannvirkjalaga verði breytt í samræmi við skipulagslögin þannig að sé mannvirki á hafi eigi fjær ytri mörkum netlaga en eina sjómílu skuli Mannvirkjastofnun leita umsagnar næsta sveitarfélags, eins eða fleiri eftir atvikum, við umfjöllun um byggingarleyfisumsókn.

Við umfjöllun nefndarinnar um 9. gr. komu fram þau sjónarmið að skilgreining á því hvort breyting telst óveruleg sé óljós og matskennd. Nefndin bendir af því tilefni á hliðstætt ákvæði í 2. mgr. 43. gr. skipulagslaganna þar sem fram kemur að við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi telst óveruleg skuli taka mið af því að hve miklu leyti tillagan víkur frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Jafnframt bendir nefndin á að heppilegt er að hugtakið sé skýrt nánar í reglugerð.

Nefndin ræddi gildistímann á ábyrgðartryggingum þeirra aðila sem ábyrgð bera við byggingu mannvirkja. Í 23. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu hönnuða til að hafa ábyrgðartryggingu en ekki áskilið að slík trygging skuli gilda í tiltekinn tíma frá verklokum. Telur nefndin mikilvægt að slíkar reglur verði settar en telur reglugerð henta betur til þess en lögin sjálf.

Fyrir nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á ólíkar kröfur um starfsreynslu þeirra starfsstétta sem geta verið byggingarstjórar skv. 28. gr. Er meðal annars gerð krafa um tveggja ára starfsreynslu hjá meisturum en fimm ára hjá verkfræðingum og tæknifræðingum. Rétt er að taka fram að meistaraefni þarf að hafa starfað hjá meistara í þrjú ár eftir sveinspróf til að fá meistararéttindi og því er samhlöð starfsreynslukrafa sú sama í báðum tilvikum.

Í VII. kafla frumvarpsins um eftirlit með mannvirkjagerð er m.a. kveðið á um úttektir sem gera skal á mannvirkjum. Nefndinni voru kynnt sjónarmið um að mikilvægt væri að lögbinda fohheldisúttekt enda fæli fohheldisvottorð í sér skýra stöðu um lánshæfi byggingar, brunatryggingar væri fyrst krafist við fohheldisstig og álagning fasteignagjalda miðaðist við fohheldisstig. Nefndin telur óþarft að lögbinda fohheldisúttekt, enda á slík úttekt misvel við margvísleg mannvirki. Nefndin áréttar að lánveitingar og tryggingar bygginga heyra ekki undir mannvirkjamál, en bendir á að þótt ekki sé kveðið á um fohheldisúttekt í lögnum er ekkert því til fyrirstöðu að það sé gert í byggingarreglugerð þar sem þörf er talin á.

Fyrir nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á 44. gr. frumvarpsins sem fjallar um opinbert markaðseftirlit. Var á það bent að Neytendastofa fer með markaðseftirlit og að eftirlit með byggingarvöru á markaði sé að öllu leyti hliðstætt því eftirliti. Var þeim sjónarmiðum hreyft fyrir nefndinni að það samræmdist ekki skilvirkni í stjórnarsýslu að brjóta enn frekar upp markaðseftirlit og byggja upp sérhæfingu í nýrri stofnun sem þegar væri til staðar í annarri.

Nefndin telur þessar athugasemdir réttmætar en bendir á að með lögum nr. 29/2009 var forræði rafmagnsöryggismála flutt frá viðskiptaráðherra til umhverfisráðherra og dagleg umsjón málaflokksins frá Neytendastofu til Brunamálastofnunar, en ákveðið að skilja hluta markaðseftirlits með rafföngum eftir hjá Neytendastofu. Leggur nefndin til að lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996, verði breytt á þann hátt að sá hluti markaðseftirlits raffanga sem er hjá Neytendastofu verði fluttur til nýrrar stofnunar, Mannvirkjastofnunar. Þar með yrðu öll rafmagnsöryggismál á einni hendi.

Nefndin leggur jafnframt til ýmsar aðrar smærri breytingar sem varða einkum lagatæknileg atriði og gerir jafnframt allmargar tillögur um málfarsbreytingar. Þá eru aðstæður sem nú eru uppi varla þær að brýn þörf teljist að ráða hinni nýju stofnun forstjóra fyrir gildistöku laganna og leggur nefndin því til að 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða falli brott.

Við umfjöllun nefndarinnar komu í ljós lagatæknilegir hnökrar á skipulagslögum, nr. 123/2010.

Nefndin leggur því til breytingar á ákvæðum skipulagslaga til lagfæringar og til að tryggja lagaskil. Að auki leggur nefndin til breytingar til að auðvelda smávægilegar breytingar á svæðisskipulagi miðhálandisins til samræmis við aðalskipulag sveitarfélaga frá gildistöku laganna til fyrstu þingsályktunar um landsskipulagsstefnu árið 2012.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Kristján Þór Júlíusson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 26. nóv. 2010.

Mörður Árnason,
form., frsm.

Ólína Þorvarðardóttir.

Birgir Ármannsson,
með fyrirvara.

Álfheiður Ingadóttir.

Vigdís Hauksdóttir,
með fyrirvara.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Skúli Helgason.

Birgitta Jónsdóttir.