



Velferðarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Sent á netfangið: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík 2. nóvember 2020

Efni: Umsögn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um 17. mál.

Vísað er til tölvupósts nefndarsviðs Alþingis, dagsettum 19. október s.l. þar sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (hér eftir HMS) er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010 (flokkun og eftirlit með mannvirkjum), 17. mál. Stofnunin þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um málið.

Í frumvarpinu eru lagðar til fjórar meginbreytingar, sem snúa í fyrsta lagi að flokkun mannvirkja og framkvæmd eftirlits með tilliti til þeirrar flokkunar, í öðru lagi eftirliti með gæðastjórnunarkerfum byggingastjóra, iðnmeistara og löggiltra hönnuða, í þriðja lagi að rafrænum skilum og rafrænum undirritunum og í fjórða lagi niðurfellingu á faggildingarkröfu fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og HMS.

HMS hefur farið yfir frumvarpið sem unnið var í samráði við stofnunina og styður efni þess. Hér á eftir kemur umfjöllun stofnunarinnar um meginefni frumvarpsins, þ.e. flokkun mannvirkja og framkvæmd eftirlits með tilliti til þeirrar flokkunar. Eins er sett fram tillaga að breytingu á 4. gr. frumvarpsins með það að markmiði að gera ákvæðið skýrara um framkvæmd eftirlits með gæðastjórnunarkerfum byggingarstjóra, iðnmeistara og löggiltra hönnuða. Um aðrar breytingar er vísað til frumvarpsins og greinargerðar með því.

Flokkun mannvirkja:

HMS fagnar því að til standi að flokka mannvirki eftir vandastigi, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi með það að markmiði að hægt sé að aðlaga umsóknarferli og eftirlit að gerð og umfangi framkvæmda.

Í dag er ekki gerður greinarmunur á nýbyggingu sumarbústaðar og spítala. Ekki er hægt að jafna saman umfangi, flækjustigi og áhættustigi þessara tveggja ólíku byggingarframkvæmda. Þá er notkun og samfélagslegt mikilvægi þeirra alls ólíkt. Að reglur um hönnun, umsókn og skilyrði til útgáfu byggingarleyfis séu þær sömu og að sama fyrirkomulag sé á innra og ytra eftirliti er óskilvirkt, þungt í vöfum og kostnaðarsamt, enda hefur það sætt gagnrýni um nokkra hríð.

Í gildandi lögum um mannvirki er heimild fyrir ráðherra til að undanþiggja minni háttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum byggingarleyfi. Þessar framkvæmdir eru hins vegar tilkynningaskyldar. Í raun er þetta eini greinamunurinn á mannvirkjagerð sem gerður er í gildandi rétti. Er aðallega um að ræða smáhýsi á lóð, litla viðbyggingu eða hús innan 40 m², eða viðhald innanhúss, s.s. endurnýjun innréttinga o.fl. Kröfur sem eru gerðar til slíkra verka eru þó svo miklar, enda þurfa að fylgja



tilkynningu öll gögn sem fylgja við umsókn byggingarleyfis. Ríkar kröfur og mögulega skortur á þekkingu hefur orðið til þess að lítið fer fyrir tilkynningum um minniháttar mannvirkjagerð. Í dag er því lítið sem ekkert eftirlit með slíkum framkvæmdum. Núverandi fyrirkomulag er því illa fallið til að ná fram markmiðum laga um mannvirki sem er að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt.

Mannvirki þurfa að standast ákveðnar grunnkröfur, þau þurfa að henta til tilætlaðra nota út líftíma þeirra, þ.e. þann tíma sem eðlilegt og fjárhagslega hagkvæmt er að nýta þau, með fyrirvara um eðlilegt viðhald. Grunnkröfurnar eru af ýmsum toga en í þessu samhengi má skipta þeim í tvo flokka. Í fyrsta flokkinn eru þættir sem snerta áhættustig mannvirkis, en þar falla undir kröfur um burðarþol og stöðugleika. Byggingar þurfa að standa af sér álag sem er á þeim á framkvæmdatíma og eins haldast í eðlilegan líftíma byggingar. Þá falla hér undir kröfur um brunavarnir. Það er grundvallaratriði að byggingar séu byggðar og hannaðar þannig að ef eldur brýst út, haldi burðargeta mannvirkis í tiltekinn tíma, útbreiðsla innanhúss og til annarra nærliggjandi mannvirkja sé takmörkuð og flóttaleiðir þeirra sem í mannvirkinu eru séu sem best tryggðar. Þá falla hér undir aðrar kröfur um öryggi, mannvirki séu örugg í notkun, þau séu hönnuð og byggð á þann hátt að ekki skapist óviðunandi slyshætta við rekstur eða notkun þess. Í hinn flokkinn falla kröfur sem snúa að heilbrigði og heilnæmi, mannvirki skulu hönnuð og byggð þannig að hollustuháttum og heilsu íbúa og nágretta sé ekki stefnt í hættu. Hér falla undir ýmsar kröfur um rakavarnir, aðgengismál, hljóðvist og varnir við mengun svo dæmi séu nefnd.

HMS telur að með flokkun mannvirkja útfrá áhættu og flækjustigi skapist svigrúm til hagræðingar og sparnaðar. Þannig er hægt að setja skýrari og markvissari kröfur í byggingarreglugerð og einfalda ferli í kringum umsóknir og tilkynningar að teknu tilliti til flokkunar. Reglurnar verða þannig aðgengilegri sem ætti að skila sér betri framfylgni allra sem að mannvirkjagerð koma. Eins yrði eftirlit samræmdara og markvissara. Í einfaldari framkvæmdum einungis innra eftirlit en ytra eftirlit yrði enn frekar beint að áhættuþáttum þeirra og aukið frekar í stærri, flóknari og áhættusamari framkvæmdum. Til hagsbóta fyrir alla.

Sú leið hefur þegar verið farin á hinum Norðurlöndunum að flokka mannvirki eftir áhættustigi þeirra. Í Noregi er mannvirkjum skipt niður í ákveðna áhættuflokka eftir burðarþoli og eldvarnir og eðlisfræði. Síðan eru mismunandi skilyrði til veitingar starfsleyfa fyrir hvern flokk fyrir sig. Þá er útgáfa byggingarleyfa mismunandi milli flokka. Í Finnlandi eru mannvirki flokkuð eftir áhættu af framkvæmd og hversu flókin hún er. Í Svíþjóð er flokkað eftir áhættustigi og heilnæmi. Í Danmörku er áhersla lögð á burðarþol og eldvarnir en einnig lítið til notkunar. Hin norðurlöndin hafa því öll farið þá leið að flokka mannvirki eftir áhættustigi en mismunandi leiðir eru farnar til að ná markmiðinu.

Við endanlega útfærslu á flokkun mannvirkja í reglugerð er nauðsynlegt að virkt samráð verði haft við hagsmunaaðila, sveitarfélög, skoðunarstofur, framkvæmdaraðila sem og almenning. Með slíku samráði verður hægt að stuðla að sátt um þá leið sem valin verður, tryggja eftir föngum að grunnkröfum sé fullnægt sem gerir einföldun umsóknarferlis og skipulagningu eftirlits miðað við umfang og eðli framkvæmda mögulega.

Framkvæmd eftirlits með gæðastjórnunarkerfum löggiltra hönnuða, byggingastjóra og iðnmeistara.

Með lögum um mannvirki nr. 160/2010 var gerð krafa um gæðastjórnunarkerfi þeirra sem að mannvirkjagerð koma. Var það gert í þeim tilgangi að tryggja öguð vinnubrögð, hagkvæmni og skilvirkni í rekstri þeirra. Með lögum um breytingu á lögum um mannvirki nr. 64/2018 var stefnt að einföldun opinbers eftirlits með mannvirkjagerð en jafnframt var augin áhersla á innra eftirlit þeirra sem að mannvirkjagerð koma. Nú er tekið næsta skref með því að flokka mannvirki eftir áhættustigi og eftirliti til samræmis við þá flokkun. Samhliða er sett fram á skýrari hátt hvernig haga beri eftirliti með gæðastjórnunarkerfum þessara aðila, þ.e. löggiltum hönnuðum, byggingarstjórum og löggiltum iðnmeisturum.

HMS vill koma á framfæri tillögu að breytingu á frumvarpinu hvað varðar tilefni eftirlits með gæðastjórnunarkerfum, sem fjallað er um í b. lið 4. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að eftirlitið fari fram með úrtaksskoðunum m.a. á grundvelli upplýsinga sem skráðar eru í rafræna byggingargátt. Í rafræna byggingargátt verða skráðar upplýsingar um stöðu mannvirkjagerðar og staðfestingar á því að áfangagáttir fari fram. Gengið er út frá því að upplýsingar sem fram koma í úttekt og þær athugasemdir sem þar eru gerðar verði áfram vistaðar í gæðastjórnunarkerfum byggingarstjóra sem framkvæmir úttektir. Orðalag frumvarpsins, um að eftirlitið verði gert á grundvelli skráðra upplýsinga í byggingargátt gæti valdið þeim misskilningi að tilefni til eftirlits fari eftir því að athugasemdir um störf þessara aðila séu skráð í byggingargátt. Eins gæti orðið úrtaksskoðun valdið misskilningi. Óljóst er hvort átt er við úrtak úr hópi eftirlitsskyldra aðila, úrtak úr verkum einstakra eftirlitsskyldra aðila ellegar úrtak einstakra verkþátta í gæðastjórnunarkerfum þeirra. HMS er mikið í mun að orðalagið sé skýrt og vill eyða allri óvissu. Sérstaklega þar sem um er að ræða eftirlitsskyldu með störfum fólks sem nú þegar starfa samkvæmt takmörkuðum starfsheimildum.

Ætlunin er að eftirlit með gæðastjórnunarkerfi verði tvíþætt, annars vegar gerð kerfisins og hins vegar virkni þess. Hugsunin er að virknisskoðun fari fram eigi sjaldnar en á fimm ára fresti og tíðar ef sérstakt tilefni er til, svo sem ef stofnunin er upplýst um ítrekaðar athugasemdir við störf þessara aðila.

Lögd er til eftirfarandi breyting á 4. gr. frumvarpsins (strikað er yfir það sem laqt er til að verði eytt úr textanum en viðbót feitletruð):

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. koma þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Mannvirki skulu flokkuð eftir stærð þeirra, hversu vandasöm hönnun þeirra er, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi. Framkvæmd eftirlits með framkvæmdum skal taka mið af þeirri flokkun. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um flokkun mannvirkja og framkvæmd eftirlits út frá slíkri flokkun.

b. 5. mgr. orðast svo:

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur eftirlit með störfum löggiltra hönnuða, löggiltra iðnmeistara og byggingarstjóra, sbr. 57. gr., m.a. með úttektum á gæðastjórnunarkerfum þeirra. Eftirlit fer fram með úrtaksskoðunum á grundvelli upplýsinga sem skráðar eru í rafræna byggingargátt sem og upplýsinga sem berast stofnuninni með öðrum hætti auk þess sem heimilt er að framkvæma aukið eða tíðara eftirlit ef ítrekað koma fram athugasemdir við störf þeirra á grundvelli fyrrgreindra upplýsinga. Eftirlit með gæðastjórnunarkerfum löggiltra hönnuða, byggingarstjóra og iðnmeistara skal þó ávallt fara fram á minnst fimm ára fresti, auk þess sem heimilt er að framkvæma aukið og/eða tíðara eftirlit ef ítrekað koma fram aðfinnslur við störf þeirra. Við framkvæmd eftirlits, sem og við umsókn um starfsleyfi eða endurnýjun þess, skulu eftirlitsskyldir aðilar afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá fagligri skoðunarstofu eða vottunarstofu ef við á. Komi í ljós við eftirlit að gæðastjórnunarkerfi uppfylli ekki ákvæði

laga þessara eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim skal gefa eftirlitsskyldum aðila kost á að bæta úr því nema um alvarlegt brot sé að ræða. Um alvarleg og ítrekuð brot fer samkvæmt ákvæðum 57. gr. Heimilt er að kveða nánar á um tilhögun eftirlits í reglugerð.

Með þessum breytingum á orðalagi má tryggja að framkvæmd eftirlits sé ótvíræð og auðlesin jafnt fyrir þá sem framkvæma eftirlitið og þá sem sæta eftirliti.

Rafræn skil og niðurfelling faggildingarkröfu

HMS fagnar áherslum frumvarpsins varðandi rafræn skil á hönnunargögnum, rafrænar undirskriftir og samþykki vegna umsóknarferils og að skil á gögnum vegna mannvirkjagerðar verði að meginreglu rafræn. Slíkt er til þess fallið að auka skilvirkni fyrir alla sem að ferlinu koma og samræmist vel þeim markmiðum sem að er stefnt með flokkun mannvirkja.

HMS tekur undir að rétt sé að fella niður faggildingarkröfu gagnvart leyfisveitendum. Er á það bent að í 20. gr. laga um mannvirki er heimild til að fela faggiltum skoðunarstofum eftirlit byggingarfulltrúa að hluta eða í heild. Vonir eru um að það sé hvati fyrir skoðunarstofur að útvega sér faggildingu. Þannig er möguleiki að einfalda stjórnýslu byggingarfulltrúa en tryggja jafnframt að fagleg þekking sé til staðar við yfirferð á séruppráttum, þá sérstaklega þegar kemur að vandasömum og umfangsmiklum verkum. Ytra eftirlit þarf að skoða í heild og í samhengi við hlutverk annarra sem að framkvæmdinni koma.

Virðingarfyllst,
f.h. Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar



Herdís Hallmarsdóttir, lögfræðingur