

Velferðarnefnd Alþingis

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík

2. nóvember 2020

Efni: Umsögn vegna breytinga á lögum um mannvirki

Erindi þetta er sent vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um mannvirki, nánar tiltekið „*niðurfellingu á kröfum um faggildingu byggingarfulltrúa*“, sbr. 4. og 9. gr. frumvarpsdraganna. Ekki eru gerðar athugasemdir við aðra þætti breytinga á lögum þar sem þær virðast hafa það að markmiði að auka skilvirkni við framkvæmd og auka möguleika á rafrænni stjórnsýslu.

BSI á Íslandi ehf er faggilt skoðunarstofa sem hefur m.a. faggildingu fyrir skoðanir á gæðastjórnunarkerfum í byggingariðnaði. Fyrirtækið hefur starfað frá árinu 2004 og hjá okkur starfa í dag 16 starfsmenn sem hafa það m.a. að starfi að framkvæma eftirlit sem í mörgum tilfellum var áður í höndum ríkisins eða hjá fulltrúum heilbrigðiseftirlits.

Allt frá stofnun höfum við tekið virkan þátt í þróun á faggiltum skoðunaraðferðum í samræmi við það sem tíðkast víðast hvar í heiminum.

BSI á Íslandi er jafnframt þátttakandi í faggildingarhóp faggiltra fyrirtækja innan SVP sem stofnaður var haustið 2011. Hlutverk hópsins er að auka skilning almennings, atvinnulífs og hins opinbera á inntaki faggildingar og kostum þess að beita henni við ýmsa eftirlits- og prófunarstafsemi. Hópurinn hefur m.a. átt virkt samtal við helstu stofnanir og ráðuneyti um hvernig ríki og sveitafélög geta nýtt þjónustu faggiltra aðila til að lækka kostnað við framkvæmd eftirlits. Í þeim tilfellum sem eftirlit hefur verið úthýst til faggildra aðila hefur gjald fyrir þjónustu lækkað og framkvæmd eftirlits orðið skilvirkari heldur en áður hefur tíðkast. Þar má t.d. nefna framkvæmd rafmagnseftirlits, bifreiðaskoðana og skipaskoðana þar sem virk samkeppni er á markaði.

Í faggildingu felst að gerðar eru strangar kröfur til eftirlitsaðilans, m.a. um hæfni, vinnubrögð, vistun gagna, hlutleysi, sjálfstæði, tryggingar o.fl.

Framkvæmd eftirlits á vegum opinberra aðila á Íslandi er í mörgum tilfellum ekki í samræmi við kröfur um hlutleysi, hæfni og gæði og hefur það verið eitt af meginmarkmiðum European Accreditation (EA) að samræma framkvæmd eftirlits með því að styðjast við faggiltar eftirlitsaðferðir til þess að tryggja að neytendur fái sambærilega þjónustu óháð búsetu.

Byggingarhraði rót vandans?

Fasteign er að jafnaði verðmætasta eign einstaklinga sem þeir kaupa á lífsleiðinni og kostnaður við illa byggðar fasteignir fylgir slíkum eignum í áratugi með álögum á samfélög og einstaklinga til langs tíma. Á árunum fyrir 2008 var byggingarhraði á Íslandi slíkur á kostnað gæða að enn er verið að vinna með galla sem komu upp á þessu tímabili.

Það vekur undrun að tillögur Byggingarvettvangs skuli í einu og öllu snúa að hraða og einföldun sem neytendur koma til með að greiða fyrir þegar upp er staðið.

Hverjar voru ástæður fyrir því að þetta gat gerst þrátt fyrir að til staðar væri virkt eftirlit að hálfu hins opinbera? Helsti hvati til þess að setja inn kröfu um faggildingu byggingafulltrúa hefur verið sú að framkvæmd eftirlits hefur verið mismunandi eftir landshlutum og skoðunarmönnum og ef til vill handahófskennt hvernig unnið er með einstaka umsóknir. Það var því engin tilviljun að við breytingar á mannvirkjalögum var gerð krafa til þeirra aðila sem kæmu til með að hafa tæknilega umsjón með eftirlitsþáttum hefðu faggildingu til að tryggja samræmda framkvæmd eftirlits. Í hinu alþjóðlega eftirlitsumhverfi er enginn ágreiningur um ágæti faggildingar og hlutverk hennar að tryggja samræmingu í eftirliti og jöfn gæði á þeirri þjónustu sem er veitt.

Þegar breytingar á kröfum til byggingafulltrúa voru kynntar var það til þess fallið að tryggja þá þætti sem hafa áhrif á gæði bygginga og hag neytenda. Jafnframt er það jákvæð þróun við framkvæmd byggingareftirlits ef einkafyrirtækjum gefst kostur að veita neytendum þjónustu sem getur í senn verið skilvirk og uppfyllt gæðakröfur.

Með því að falla frá kröfum um faggildingu þá sitja neytendur uppi með sömu framkvæmd eftirlits og hefur verið í áratugi takmörkuð trygging um hæfni úttektaaðila, ytra eftirlit á framkvæmd, hlutleysi eða samræmi.

Byggingareftirlit sveitafélaga – er þörf á að framkvæmd tæknilegs eftirlits sé í höndum sveitafélaga?

Þau rök sem nefnd eru í greinargerð frumvarpsins eru m.a. að hætta sé á að faggilding komi til með að þýða meiri kostnað fyrir neytendur. Þessi fullyrðing er algjörlega órökstudd og ekki í samræmi við það sem gerst hefur á öðrum sviðum þar sem framkvæmd eftirlits hefur verið færð í hendur einkaaðila. Þau fyrirtæki sem í dag starfa á byggingarsviði og hafa til þess faggildingu hafa m.a. fjárfest sl. ár í skilvirkum eftirlitskerfum og eru tæknilega vel til þess fallinn að bjóða upp á hagkvæma þjónustu sem er í dag mjög kostnaðarsamur þáttur í starfsemi byggingafulltrúa.

Mega byggingafulltrúar ekki útivista þjónustuna til faggilda aðila?

Í þeirri tillögu sem liggur fyrir er lagt til að byggingafulltrúaembætti hafi leyfi til þess að nýta þjónustu sérfræðinga sem uppfylla skilyrði 21. greinar frumvarpsins. Samkvæmt því mætti byggingafulltrúi nýta tæknilega hæfan aðila sem t.d. starfar hjá verkfræðistofu, við framkvæmd eftirlitsins, án þess að gerð sé krafa um hlutleysi og samræmi í verklagi eins og fengist með því að nýta þjónustu faggiltrar skoðunarstofu. Sama fyrirtækið gæti þannig bæði boðið þjónustu við hönnun mannvirkja og opinbert eftirlit með hönnunargögnum, með tilheyrandi hættu á hagsmunaárekstrum. Faggildum skoðunarstofum er með öllu meinað að koma að hönnun, sölu, ráðgjöf eða vera umboðsmenn fyrir þá þætti sem þeir hafa eftirlit með. Engin slík heimild er í skilyrðum 21. greinar ef nota á sérfræðing án þess að starfa í umboði skoðunarstofu.

Ef starfsemi byggingafulltrúa verður ekki til þess fallinn að uppfylla faglega kröfu um faggiltar úttektir þá er ekkert sem mælir á móti því að byggingafulltrúar geti samið við skoðunarstofur um að veita slíka tæknipjónustu eða beina þeim tilmælum til neytenda að hafa samband við skoðunarstofur til að fá úttektir.

Þverfaglegur hópur sérfræðinga kom að samráði?

Að Byggingavettvanginum standa Samtök lðnaðarins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Framkvæmdasýsla ríkisins, Nýsköpunarmiðstöð, Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun. Þegar tillögur hópsins komu fram í janúar 2019 sem nú liggja til grundvallar tillögu um breytingar á lögum um mannvirki var ekki haft samráð við faggildingarhóp faggiltra fyrirtækja innan SVP né kallað eftir sjónarmiðum hópsins. Það þarf kannski ekki að koma á óvart að einhliða afstaða komi fram í tillögu hópsins þegar ekki er kallað eftir áliti þeirra aðila sem tala fyrir öðrum sjónarmiðum. Ekki er að sjá að fulltrúar neytenda hafi átt sæti í hópnum þrátt fyrir að málefnið varði mjög hag neytenda.

Faggilding er framtíðarskipulag eftirlits á heimsvísu

Innan Evrópu er almennt notast við faggildingu til að tryggja samræmi vöru og þjónustu og er það hverfandi að lönd séu að víkja frá faggildingu, hvað þá á grundvelli kostnaðarhækkunar eða vegna þess að aðferðarfræðin sé íþyngjandi, enda ekki raunin. Krafa um faggildingu á ferli kemur að jafnaði fram út af áhættu eða óánægju með framkvæmd eftirlits til lengri tíma. Að jafnaði er krafa um skilvirkni og samræmi í eftirliti að aukast. Á Íslandi er rekin skrifstofa faggildingar innan Hugverkastofu og er hlutverk hennar m.a. að hafa eftirlit með þeim aðilum sem hafa með að gera framkvæmd opinbers eftirlits fyrir hönd ríkisins.

Samkvæmt tillögu frumvarpsins þá er lagt til að gæðakerfi byggingarfulltrúa og úttekt skoðunarstofu á starfsemi byggingarfulltrúa komi í stað faggildingar byggingarfulltrúa/tæknilegs framkvæmdaaðila eftirlits.

BSI á Íslandi leggst gegn slíkri útfærsla enda sé slíkt ekki nægjanleg ráðstöfun til að tryggja gæði framkvæmdar byggingarfulltrúa og kemur ekki í stað faggildingar á ferlinu.

Þróun eftirlits á Íslandi

Ef það er vilji samfélagsins að láta opinbera starfsmenn framkvæma allt eftirlit þá eru þessar tillögur vel til þess fallnar til að tryggja að ekki verði framþróun á eftirliti með því að falla að öllu frá kröfum um faggildingu. Að sama skapi er verið að minnka líkurnar á að til verði öflug, fagleg og sterk fyrirtæki sem geta tekið þátt í framkvæmd opinbers eftirlits með það að markmiði að tryggja hag neytenda.

Frá árinu 2004 hefur orðið sáralítill framþróun í því að úthýsa eftirlitsstörfum frá hinu opinbera og er það von okkar að ráðuneytið endurskoði tillögur um að viðhalda því kerfi sem hefur ekki reynst vel sl. ár.

Ísland – getum við ekki nýtt okkur reynslu annara landa?

Á vegum Evrópsku Faggildingarsamtakana er að finna mikinn fróðleik um ávinning faggildingar og reynslusögur frá löndum sem hafa nýtt sér faggildingu byggingareftirlits. Meðal annars er það að finna vefsvæðið <https://publicsectorassurance.org/> þar sem hægt að finna fjöldann allan af reynslusögum hvernig faggilding er nýtt við framkvæmd opinbers eftirlits.

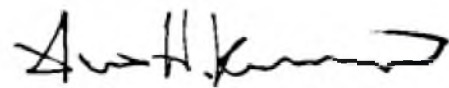
Á Nýja Sjálandi hefur sem dæmi verið komið á skilvirku kerfi sem treystir á faggildingu byggingarfulltrúa/skoðanastofa til að framkvæma eftirlit og má sjá dæmi um útfærslu þeirra hér:

Accreditation of Building Consent Authorities (New Zealand)

<https://publicsectorassurance.org/case-study/accreditation-of-building-consent-authorities-new-zealand/>

Ástand á Íslandi ætti ekki að vera frábrugðið því sem er á Nýja Sjálandi og vel til þess fallið að læra af.

Ekki er hægt að sjá að ferlið verði meira íþyngjandi fyrir Íslenska byggingarfulltrúa heldur en þar er. Í lok snýst dæmið fyrst og síðast um hag kaupanda og það að fjárfesting hans sé tryggð.



Árni H. Kristinsson

Framkvæmdastjóri BSI á Íslandi ehf.

Félagsmálaráðuneyti

b.t. nefndarsviðs Alþingis

Alþingishúsinu

Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð).

Alþingi hefur til meðferðar drög að frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010. Að meginstofni fjalla frumvarpsdrögin um þrjú þættar breytingar á lögum nr. 160/2010, þ.e. um flokkun mannvirkja, heimildir til rafrænna skila á gögnum og rafrænna undirskrifta og niðurfellingu á faggildingarkröfu fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Ekki er tilefni til þess að fjalla sérstaklega um ákvæði er fjalla um flokkun mannvirkja sérstaklega enda styrkir flokkunin forsendur eftirlitsaðila við gerð áhættumats almennt og sértækt. Ekki er heldur ástæða til þess að fjalla sérstakleg um rafrænar skráningar enda eru þær sjálfsgöðar nú á tímum. Hér á eftir verður farið yfir hlutverk og mikilvægi faggildingar almennt og sértækt tengt mannvirkjalögum og gerðar eru athugasemdir við framlögð drög.

Inngangur

Almennt um faggildingu

Faggilding er aðferðafræði sem er ætlað að tryggja að skoðanir, prófanir og vottanir séu framkvæmdar á réttan og traustan hátt þannig að treysta megni niðurstöðum, þ.m.t. túlkun laga þegar þannig háttar til. Á EES-svæðinu byggir faggildingarstarfsemi á reglugerð ESB nr. EC 765/2008 en þar er gerð krafa um að löndin innan EES svæðisins skuli koma upp faggildingarstarfsemi sem uppfyllir kröfur alþjóða- og Evrópustaðla um faggildingar, auk ýmissa ákvæða er tengjast í raun stefnumótun um nýtingu faggildingar á EES svæðinu. Reglugerðin er skuldbindandi að þjóðarétti.

Á mörgum sviðum hefur verið talið nauðsynlegt að nýta faggildingu til að tryggja hæfi og hæfni þeirra sem hafa með höndum framkvæmd laga og reglugerða sem lúta að öryggi fólks, eigna og umhverfis. Hérlandis hefur faggilding nýst í eftirlitsstarfsemi á vegum ríkis og sveitarfélaga, t.d. í bifreiða- og skipaeftirliti, með góðum árangri. Almennt má segja að gert sé ráð fyrir að faggildingu verði beitt á sem flestum sviðum þar sem skoðanir, prófanir eða vottanir koma við sögu, m.a. við túlkun laga. Á það við um eftirlit almennt sem flokkast í umrædda þætti. Aðferðafræði hvers flokks er ætlað að sýna fram á samræmi við settar reglur, hvort heldur lagareglur eða staðla, og hún er mismunandi. Við beint eftirlit með framkvæmd laga eru skoðanir langoftast nýttar. Skoðun er aðferðafræði þar sem stuðst er við skilgreindar kröfur og ferla og faglegt mat skoðunarmanns sem metur ástand þess sem skoðað er byggt á eigin þekkingu og reynslu. Við slíkt eftirlit er mikilvægt að skoðunarmenn vinni samkvæmt fyrirfram ákveðnum reglum og aðferðum þar sem hægt er að sannreyna túlkunar á gagnsæjan hátt svo jafnræðis sé gætt. Eftirlit með mannvirkjagerð á sér aðallega stað með skoðun.

Alþjóðastaðlastofnunin (ISO) hefur staðið fyrir gerð staðlafjölskyldu (ISO 17 000 staðlar) þar sem fjallað er um framkvæmd eftirlits, þ.e. á hvern hátt prófunarstofur, vottunarstofur og skoðunarstofur skulu starfa þannig að þær geti sannað hæfni og hæfi sína. Þannig hefur orðið til umfangsmikið kerfi sem leitt hefur af sér annað kerfi sem er Alþjóðasamtök faggildingaraðila (ILAC og IAF). Það eru

samtök allra faggildingarstofnana í heiminum en í dag er staðan sú að í nánast öllum löndum heimsins starfa faggildingarstofnanir. Þetta er nauðsynlegt þar sem bæði stjórnvöld og ekki síður frjálsi markaðurinn krefjast þess að fyrir liggi sannanir um að eftirlit sem er framkvæmt sé einsleitt, tæknilega hæft og að farið sé að öllum stjórnsýslulegum kröfum. Faggilding er þess vegna lykilatriði þegar kemur að uppbyggingu tryggrar neytendaverndar, framkvæmd laga og til tryggingar á að alþjóðaviðskipti geti gengið vel fyrir sig. Faggildinga stuðlar einnig að aukinni skilvirkni og gegnsæi og tryggir færri mistök og því endurupptöku mála með tilheyrandi töfum og kostnaði. Faggildingu er þess vegna einnig ætlað að auka hagkvæmni og lækka kostnað við framkvæmd eftirlits. Þar sem um er að ræða alþjóðlega viðurkennt kerfi verða þeir sem vilja komast undan kröfum um faggildingu ávallt grunaðir um að hafa takmarkaðan áhuga á að viðhafa vönduð vinnubrögð.

Faggilding vottunarstofa, prófunarstofa og skoðunarstofa fer þannig fram að farið er yfir alla starfsemi þeirra í smáatriðum með það fyrir augum tryggt sé að allt fari rétt fram, í samræmi við alþjóðastaðla og kröfur stjórnvalda. Litið er til innri gæðakerfa, hæfni starfsmanna, símenntunar starfsmanna og öll innri kerfi og aðferðir skoðaðar, allur tækjabúnaður skoðaður og ráðist í úttektir með starfsmönnum þar sem fylgst er með að rétt sé staðið að verkum. Þá er farið yfir að öllum kröfum stjórnvalda sé fylgt. Frumúttekt er gerið við fyrstu faggildingu en síðan fara fram endurúttektir hið minnsta einu sinni á ári í fjögur ár en þá fer fram ný frumúttekt. Auk þessa hefur sá sem hlotið hefur faggildingu upplýsingaskyldu verði einhverjar breytingar á högum faggilta aðilans. Faggildingarstofnunin getur hvenær sem er gert nýja úttekt vakni grunur um að ekki sé allt með felldu.

Mikið er lagt upp úr því að allir faggildingaraðilar heimsins vinni á sama hátt þannig að ekki skipti máli hver framkvæmir faggildinguna. Heiminum er þess vegna skipt í svæði og er Evrópa t.d. eitt slíkt svæði. Þar starfa samtök faggildingaraðila í Evrópu, EA. Hlutverk samtakanna er að tryggja samræmi í störfum faggildingaraðilanna. Þetta er get með því að fram fer úttekt á starfi einstakra faggildingaraðila á þriggja ára fresti. Þessar úttektir byggja á alþjóðastöðlum og skýringarskjölum sem sett eru fram af ILAC og IAF. Þessar úttektir eru umfangsmiklar en í gegnum úttektirnar öðlast faggildingaraðilar alþjóðaviðurkenningu sem aftur hefur í för með sér að þeir sem faggiltir hafa verið hljóta líka alþjóðaviðurkenningu. Á þennan hátt fá vörur einnig viðurkenningu á alþjóðamörkuðum hafi þær verið teknar út af faggildum aðila.

Í Evrópu hafa dómstólar viðurkennt vægi faggildingar sem birtist m.a. í mati á sönnunargögnum sem byggja á prófunum, vottunum og skoðunum. Séu þau útbúin án þess að aðferðarfræði faggildingar hafi veið breitt er jafnan ekki tekið tillit til niðurstaðna við sönnunarmat. Faggilding er eina alþjóðakerfið sem þekkt er í dag sem hefur þann tilgang að tryggja gæði og áreiðanleika skoðana, prófana og vottana og er þessi aðferðarfræði nýtt um allan heim. Tilgangurinn er að samræma skoðunaraðferðir, prófanir og vottunaraðferðir um allan heim og að þannig einfalda skilning á innviðum ríkja í millum, m.a. í því skyni að einfalda viðskipti. Faggilding gegnir mikilvægu hlutverki í nánast öllum löndum heimsins, þ.m.t. í þróunarlöndum enda hefur verið lögð mikil áhersla á að aðstoða þau við að koma á fót faggildingarstarfsemi.

Eins og áður er sagt byggja kröfur héraðs til faggildingar í eftirlitsstarfsemi að megin stefnu til á samræmdum reglum innri markaðsins og innleiðingu Íslands á viðeigandi EES-gerðum. Krafa mannvirkjalaga um faggildingu felur þó ekki í sér slíka innleiðingu nema hvað varðar eftirlit með byggingavörum. Byggingareftirliti er háttað með mismunandi hætti í löndum Evrópu en til að mynda er ekki enn gerð sambærileg krafa um faggildingu mannvirkjaeftirlits á byggingarstað á hinum Norðurlöndunum og hér á landi. Faggildingu er hins vegar beitt við eftirlit á framleiðslu byggingarvöru auk þess sem ýmsir sérhæfðir starfsmenn innan byggingargeirans þurfa að hljóta vottun frá faggiltri vottunarstofu á Norðurlöndunum. Tekið skal fram að umhverfi

byggingariðnaðarins í viðmiðunarlöndunum er að mörgu leyti frábrugðin því sem hér gerist, t.d. hvað varðar ábyrgðarsvið og tryggingar, sem auðvitað hefur bein áhrif á hvernig opinberu eftirliti er fyrir komið. Þá skal einnig bent á að smæð Íslands og rík tengsl milli aðila á byggingarmarkaði krefjast þess að vel sé staðið að opinberu eftirliti og þess gætt að það sé framkvæmt á samræmdan, gegnsæjan, hlutlausan og hæfan hátt.

Faggilding í mannvirkjalögum

Lög um mannvirki hafa m.a. það markmið að auka öryggi og gæði mannvirkja og styrkja umhverfi þeirra sem vinna að mannvirkjagerð. Lögin voru samin í samvinnu við starfshóp sem skipaður var af umhverfisráðuneytinu en í honum áttu sæti fulltrúar hagsmunaaðila, s.s. fulltrúi byggingarfulltrúa fyrir hönd sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins. Vinnuhópurinn komst að sameiginlegri niðurstöðu um öll atriði í drögum að lögunum, þ.m.t. öll atriði er lúta að framkvæmd eftirlits og beitingu faggildingar. Gert var vandað mat á áhrifum laganna í samræmi við lög um opinberar eftirlitsreglur (nr. 27/1999) og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera (nr. 812/1999). Í matinu, sem framkvæmt var árið 2007, var m.a. fjallað um ábata og kostnað af ákvæðum laganna um mannvirki, þar með talið faggildingu, auk áhrifa þeirra á ólíka hópa.

Ákvæði um faggildingu komu inn sem nýmæli með núgildandi mannvirkjalögum og er þá eftirlitsaðilum, Húsnæðis og mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúum, gert að hafa faggildingu til að fara yfir hönnunargögn og annast öryggis- og lokaúttektir, sbr. 19. gr. laganna eða fela ella skoðunarstofu að annast yfirferð hönnunargagna og framkvæmd áfanga-, öryggis- og lokaúttekta. Slík skoðunarstofa skal hafa starfsleyfi Húsnæðis og mannvirkjastofnunar. Er þannig gert ráð fyrir því í lögunum að allt byggingaeftirlit verði framkvæmt af faggiltum aðilum, sbr. þó 6. mgr. 29. gr. laganna.

Framkvæmdir við mannvirki eru jafnan stærsta fjárfestingin sem almenningur ræðst í á ævinni. Hér er því um beina neytendavernd að ræða. Þess vegna er nauðsynlegt að lögin skilgreini hið lagalega og framkvæmdarlega umhverfi sem mannvirki falla undir. Við samningu laganna var lögð áhersla á að eigandi mannvirkis beri fulla ábyrgð á framkvæmdinni gagnvart stjórnvöldum og beri því að taka upplýstar ákvarðanir um allt er viðkemur mannvirkinu. Til þess að svo geti orðið var talið nauðsynlegt að skilgreint yrði traust, gegnsætt og vel útfært umhverfi eigenda mannvirkisins þannig að eigandi getið tekið á sig þessa lagaskyldu á ábyrgan hátt. Hér er t.d. átt við að lögin gera ráð fyrir að byggingarstjórar aðstoði eiganda við allar helstu ákvarðanir er varða framkvæmdina, gerðar eru kröfur til hæfni iðnaðarmanna og að hönnuðir hafi ákveðna reynslu og þekkingu. Þá gera lögin ráð fyrir að eftirfylgni með lögunum verði í höndum Húsnæðis og mannvirkjastofnunar og byggingarfulltrúa og að Húsnæðis og mannvirkjastofnun hafi samræmingarhlutverk og geti gripið inn í starfsemi byggingarfulltrúa telji stofnunin það nauðsynlegt.

Við gerð mannvirkjalaga var til þess litið að mikils ósamræmis hefur gætt í af hálfu eftirlitsaðila, einkum hvað varðar lagatúlkun og lagaframkvæmd er lúta að mannvirkjagerð hér á landi. Til þess að efla samræmi var ákveðið að nýta hugmyndafræði faggildingar sem m.a. krefst þess að lagakröfur séu skilgreindar nánar af hálfu viðkomandi stjórnvalds og einnig forsendur túlkunar. Í þessu sambandi er rétt að benda á að Húsnæðis og mannvirkjastofnunar hefur unnið að gerð skoðunarhandbóka, sem er skilgreindur hluti innleiðingar faggildingar. Í þeim er fjallað um ýmsa þætti mannvirkjagerðar og hafa þær þann tilgang að undirbyggja grunn fyrir sameiginlega túlkun eftirlitsaðila. Þá hefur stofnun tekið í gagnið tölvukerfi sem samræmir vinnuna enn betur og eykur gegnsæi. Ákvæði laganna um faggildingu koma þessu til viðbótar og eiga þau að tryggja þessa samræmdu túlkun og gæta að því að hið opinbera hafi aðföng, þekkingu og sameiginlegar aðferðir til þess að framkvæma eftirlitið á gagnsæjan og traustan hátt. Stjórnvöld verða að tryggja að umhverfi sem ætlað er að aðstoða eigendur mannvirkja við túlkanir laga í tengslum við framkvæmdir sé virkt, samræmt, hæft, hlutlaust

og gagnsætt þannig að eigendur geti treyst því að markmiðum laganna verði náð og að hægt verði að fá innsýn í framkvæmdina löngu eftir að mannvirknið var byggt til þess að tryggja að allt hafi verið innan marka, t.d. við kaup á eldra mannvirki.

Þrátt fyrir að langt sé liðið frá setningu mannvirkjalaga hafa ákvæði um faggildingingu ekki enn tekið gildi en aðrir þættir laganna, þ.e. gerð skoðunarhandbóka, hafa aukið á samræmi í túlkun og þannig bætt byggingareftirlitið. Mannvirkjagáttin mun ennfremur fjárfest auka gæði eftirlitsins. Faggilding hefur auk framangreinds það markmið að tryggja að eftirlit sé framkvæmt af hæfum og hlutlausum aðilum en engin trygging er fyrir slíku í núverandi framkvæmd. Að mati Faggildingarráðs er faggilding til þess fallin að ná markmiðum laganna um samræmda túlkun og gagnsærra eftirlit. Hún er enn fremur forsenda þess að sjálfstætt starfandi skoðunarstofur geti framkvæmt eftirlit í umboði stjórnvalda og að á þann hátt verði hægt að ná fram hagræðingu eins og orðið þegar hefur náðst fram á öðrum sviðum (t.d. bifreiðaeftirlit, rafmagnseftirlit)

Framkvæmd mannvirkjalaga má skipta í tvennt, annarsvegar tæknilegt eftirlit og hinsvegar það sem kalla má stjórnsýslulegt eftirlit. Tæknilega eftirlitið er í raun kjarni framkvæmdar laganna enda er þar um að ræða beint eftirlit með því að öryggi og gæði mannvirkja séu í samræmi við lög og hönnunargögn. Grunnleggjandi vandinn við framkvæmd tæknilegs eftirlits við mannvirkjagerð er að stærstur hluti eftirlitsins nær til þátta sem þarf að skoða á meðan á framkvæmdum stendur enda verða þessir þættir ekki yfirfarnir erfir á. Hér er t.d. átt við járnabindingar, ýmsar festingar og lagnir af ýmsu tagi. Í lögunum var gert ráð fyrir að faggiltir aðilar önnuðust þetta eftirlit enda talið afar mikilvægt að lögin væru rétt túlkuð og fyllsta samræmis gætt til þess að tryggja öryggi og gæði mannvirkja enda er hér um að ræða stærsta iðnað landsins. Eftirlitinu var einnig ætlað að tryggja að byggingastjórar uppfylltu skyldur sínar gagnvart eiganda mannvirkisins. Eftirlitið var þess vegna mikilvægt hluti neytendaverndar sem er einn af hornsteinum mannvirkjalaga.

Við setningu mannvirkjalaga var Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúum veittur frestur til 1. janúar 2018 til þess að afla faggildingar. Sá frestur var framlengdur til 1. janúar 2019 og 1. janúar 2020 með lögum nr. 91/2017. Að nýju var faggildingarskyldunni frestað til 1. janúar 2021 með 17. gr. laga nr. 64/2018 með vísan til markmiða um að lækka byggingarkostnað og einfalda stjórnsýslu við mannvirkjagerð sem í sjálfu sér er algerlega óskiljanleg rök með vísan til þess sem að framan er sagt.

Fram hefur komið að hlutverk byggingastjóra var skv. lögunum er að vera eigenda mannvirkja til halds og trausts við framkvæmdirnar. Þessu hlutverki hefur verið verulega breytt og er nú gert ráð að byggingastjórar geti gert allar áfangúttektir. Hér er verulega vegið að hlutverki faggildingar og þýðingu hennar og þess vegna gæðum, hlutleysi, gegnsæi og öryggi úttektanna.

Áfangáúttektirnar ná til þeirra þátta tæknilegs eftirlits sem skoða þarf á meðan á framkvæmdum stendur og eru þess vegna í raun megintryggingin fyrir að farið sé að hönnunargögnum og að mannvirknið uppfylli öryggis- og gæðakröfur. Með þessu fyrirkomulagi er því í raun verið að fela eigenda mannvirkisins að hafa eftirlit með sjálfum sér þar sem byggingastjórinn er lögbundinn fulltrúi eigandans sem ber fyrst og fremst skyldur gagnvart eigandanum en ekki stjórnvöldum. Tilgangi og eðli eftirlitsins er því algerlega breytt.

Hvergi er að finna ákvæði í lögunum sem skilgreina þetta nýja hlutverk byggingastjóra sem opinber eftirlitsaðili og þá hvernig hann/hún skuli túlka lögin fyrir hönd stjórnvalda. Þessi staðreynd mun valda ýmsum ófyrirséðum vandamálum við framkvæmd laganna enda þótt gert sé ráð fyrir að Húsnæðis og mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúar framkvæmi einstakar úttektir til eftirfylgni. Tölvukerfi og skoðunarhandbækur eru aðeins til smurnings. Hagsmunaárekstrar byggingastjóra gera þetta fyrirkomulag óásættanlegt enda er öllu sem kallast getur góðir starfshættir við framkvæmd laga ásamt allri neytendavernd kastað fyrir róða.

Með breytingum sem gerðar voru var byggingastjórum falið framkvæmdarvald við eftirlit með gerð mannvirkja. Niðurstöður skoðana þeirra eru endanlegar enda heimila þeir áframhald framkvæmda að lokinni úttekt. (t.d. heimila steypuframkvæmdir eftir úttekt og samþykkt). Hér er því um að ræða að einkaréttarlegum aðila er falin stjórnsluvald yfir öðrum einkaréttarlegum aðila. Við gerð annarra eftirlitskerfa hér á landi þar sem einkaréttarlegir aðilar koma að máli hefur þetta ekki verið talið standast lög enda er erfitt að sjá hvernig ákvæðum stjórnslulaga verður beitt eða réttarúrræðum mannvirkjalaga.

Kerfissetningin eins og hún er sett fram setur byggingarstjóra í stöðu þar sem honum er ætlað að gæta hagsmuna margra aðila í senn, sem að framkvæmdum koma. Þessir hagsmunir geta oft verið gagnstæðir. Nefna má hagsmuni eiganda, stjórnvalda, iðnmeistara, vinnuveitanda, væntanlegra kaupenda eða síðari eigenda o.s.frv. auk eigin hagsmuna byggingastjóra. Hér er því veruleg hættu á að byggingastjórar upplifi alvarlega hagsmunaárekstra sem gera það að verkum að þeir geta í raun ekki gegnt hlutverki sínu. Til frekari skýringa er rétt að taka dæmi:

- Byggingastjóri er starfsmaður verktaka sem byggir íbúðablokkir til sölu. Verktakinn vill einfalda framkvæmd og víkja frá fyrirmælum í hönnunargögnum t.d. til þess að lækka kostnað. Breytingin verður aðeins sjáanleg við áfangaúttekt. Hér stangast á ímyndaðir hagsmunir verktakans, stjórnvaldsins, væntanlegra kaupenda og eiginhagsmunir byggingastjórans vegna ráðningarsambands við verktakann auk þess sem iðnmeistarar geta átt hagsmuna að gæta. Niðurstaða úttektarinnar byggist því ekki eingöngu á forsendum löggjafans og stjórnvaldsins um öryggi og gæði eins og lögin gera ráð fyrir heldur öðrum þáttum sem eiga alls ekki að koma til álita við túlkun laga.
- Eigandi mannvirkis vill víkja frá fyrirmælum í hönnunargögnum. Byggingastjórinn er ráðinn af eigandanum til verksins. Vilji byggingastjórinn verða við óskum eigenda verður hann að gefa iðnmeisturum fyrirmæli um frávikin með upplýsingum um að hann muni samþykkja breytinguna við úttekt og þar með víkja frá lögum. Vilji byggingastjóri ekki verða við óskum eigenda á hann á hættu að verða rekinn og annar sem samþykkir breytingarnar ráðinn. Staða stjórnvalda er óljós og túlkun laganna háð atvikum sem ekki eiga að hafa áhrif.

Þegar lög um mannvirki voru samin var misræmi í túlkun byggingalaga eitt af meginvandamálunum sem taka þurfti tillit til. Hönnuðir og byggingaraðilar þurftu að aðlagja sig að duttlungum byggingafulltrúa á hverjum stað sem gat haft ærinn kostnað og aukið flækjustig í för með sér. Ástæða þessa var að ekki hafði tekist að samræma túlkun laganna meðal byggingarfulltrúanna sem þó voru aðeins um sextíu talsins. Með breytingunum var eftirlitsaðilum fjölgað verulega og má reikna með að hundruð manna og kvenna muni starfa sem byggingastjórar. Samræming á túlkun laganna verður því enn erfiðari og í raun algerlega ómöguleg enda hefur eru engar kröfur um faggildingu á starfsemi byggingastjóra engar kröfur settar fram um að byggingastjóri hafi sérstaka hæfni eða hæfi til þess að framkvæma úttektir/eftirlit fyrir hönd stjórnvalda. Rétt er að leggja áherslu á að við gerð áfangaúttekta er byggingastjórinn að túlka lög og reglugerðir fyrir hönd stjórnvalda. Krafan um menntun og reynslu og innleiðingu gæðastjórnunarkerfis nær aðeins til þess að hann/hún geri ákveðna hluti á ákveðnum tíma en ekki hvernig það skuli gert og á hverju ákvarðanir eru byggðar. Reynslan sýnir líka að einstaka námskeið ná ekki fram neinni samræmingu sem talandi er um enda geta námskeið aldrei náð til allra smáatriða sem fara þarf yfir og samræma í svo mikilvægum og vandasömum lagabálki. Engar hæfniskröfur eru gerðar til þess að hann geti túlkað lögina á þann hátt sem krafist er af stjórnvöldum og sem nauðsynlegt er til þess að samræmis sé gætt milli túlkana einstakra byggingastjóra þannig að jafnræðisreglan sé virt. Kröfur til byggingastjóra eins og þær er í

lögnum byggja alfarið á því hlutverki sem þeim var ætlað sem fulltrúar eigenda en ekki sem opinberir eftirlitsmenn.

Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mannvirkni, nr. 160/2010

Meginatriði breytinga sem gert er ráð fyrir í drögunum ná til þess að fella niður faggildingakröfur fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis og mannvirkjastofnunar. Fyrir því eru færð margvísleg rök sem mörg hver ganga gegn grunnástæðum þess að faggilding er yfirleitt til. Hér að framan hefur verið leitast við að fara yfir meginatriði er tengjast beitingu faggildingar almennt og sértækt í mannvirkjalögum og þá sérstaklega hvernig hlutverk faggildingar hefur vefið minnkað frá því að lögin voru sett árið 2010.

Við skoðun draganna virðist sem nokkurs misskilnings gæti um hvert hlutverk gæðastjórnunarkerfa er við rekstur eftirlits, þ.e. við framkvæmd skoðana, vottana og prófana. Í 3. gr. Er mælt fyrir um að „Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur eftirlit með störfum löggiltra hönnuða, löggiltra iðnmeistara og byggingarstjóra með úttektum á gæðastjórnunarkerfum þeirra“. Ekki er skilgreint hverskonar gæðastjórnunarkerfi er um að ræða eða á hvaða stöðlum þau skulu byggð. Þetta er óvenjulegt og gerir alla framkvæmd við úttektir á þessum kerfum ómarkvissa með þeirri afleiðingu að það verður í raun í höndum vottunar- og skoðunarstofa að ákveða hvaða kerfissetning er fullnægjandi. Vottunar- og skoðunarstofur eru þar með orðnar í raun bæði stjórnvald og úttektaraðilar. Því er lagt til að í lögnum verði að ráðherra heimilað að vísa til ákveðinna gæðastjórnunarstaðla sem viðmið, t.d. ISO 9001.

Hlutverk gæðastjórnunarkerfa er að tryggja einsleitni við framkvæmdir af öllum gerðum þar sem eigendur kerfanna setja sér gæðamarkmið en þau ná ekki til þess að tryggja hæfi og hæfni þeirra sem framkvæma vottanir, skoðanir og prófanir. Það er hinsvegar hlutverk faggildingarstaðla og faggildingarkerfa að tryggja að þeir sem framkvæmda prófanir, vottanir og skoðanir hafi til þess nauðsynlega hæfni og hæfi eins og nefnt hefur verið hér að framan.

Hlutverki byggingastjóra hefur verið breytt eins og lýst er hér að framan þannig að þeir framkvæma nú opinbert eftirlit fyrir hönd stjórnvalda. Úttekt á gæðastjórnunarkerfi þeirra nær á angan hátt til þess að sannreyna að þeir framkvæmi skyldubundnar úttektir yfirhöfuð eða hvernig þeir túlka lögin og hvaða skoðunaraðferðum er beitt. Engar sértækar kröfur eru gerðar til faglegrar þekkingar sem beint tengist opinbera eftirlitshlutverkinu en núverandi kröfur til byggingastjóranna ná aðeins til hlutverks þeirra sem fulltrúar eigenda mannvirkja. Þá eru engar kröfur gerðar til tækjabúnaðar eða annarra aðfanga sem þörf er á við framkvæmda eftirlitskins. Þetta fyrirkomulag eftirlits með starfsemi byggingastjóra er þess vegna algerlega ófullnægjandi. Nauðsynlegt er að þeir uppfylli kröfur staðalsins ISO 17 020 sem fjallar um starfsemi skoðunarstofa auk þess sem koma þarf upp sérstakri aðferðafræði til þess að samræma túlkun á lögum og samræma eftirlitsaðferðir. Skoðunarhandbækur og rafgátt eru alls ekki fullnægjandi en góður grunnur.

Í drögunum er lagt til að byggingarfulltrúar skuli hafa virk gæðakerfi og skulu þeir afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá faggiltri skoðunarstofu. Það er til bóta að byggingarfulltrúar nýti sér tækni gæðastjórnunarkerfa við almenn störf sín, en þegar kemur að úttektum á mannvirkjum er nauðsynlegt að gerðar verði frekari kröfur af sömu ástæðum og nefnt er um byggingastjóra.

Í umsögn um frumvarpið er fjallað um ástæður þess að nauðsynlegt er talið að falla frá kröfum um faggilding þeirra sem að eftirliti koma. Helstu rök virðast vera að kostnaður við að hljóta faggilding sé svo hár að hann hafi bein áhrif á byggingarkostnað. Hin meginrökin eru að byggingarfulltrúar hafi ekki farið að lögum og aðlagð sig að kröfunni og að þess vegna sé best að sleppa henni.

Það er áhugavert að skoða hver eru helstu rökin fyrir að innleiða faggildingar við framkvæmdir skoðana, vottana og prófana. Á heimasíðu samtaka faggildingaraðila í Evrópu (EA) eru eftirfarandi rök fær fram:

„The EA MLA provides a framework to realize the objective ‘Accredited once, accepted everywhere’.

For national governments and regulators

- **Supporting implementation of European and national legislations** by confirming compliance with standards and applicable requirements;
- **Enhancing trade and economic growth** by giving governments confidence in accreditation and competent suppliers of goods and services;
- **Limiting costs and resources** by eliminating a number of administrative obligations. The EA MLA reduces the need to employ specialized assessment personnel for regulatory controls and avoids duplication of audits.

For industry and the business community

- **Boosting competitiveness:** with the EA MLA, businesses can differentiate their services by providing objective evidence of technical competence, impartiality and compliance with international requirements and avoid the costs of re-testing;
- **Reducing controls and increasing quality:** importing goods and services with an EA MLA accredited report or certificate can be both less risky and cheaper as businesses do not need to provide additional evidence;
- **Supporting export:** as the EA MLA is recognized internationally, it opens new opportunities on the global market by eliminating barriers to trade.

For Consumers

- **Creating trust:** consumers' confidence in the market is enhanced when they know that the products and services they choose are controlled by an independent and competent body which is itself regularly assessed by an impartial body;
- **Operating in the public interest:** all along the supply chain, consumers' interest is safeguarded by the EA MLA Signatories who act as “checkers of checkers”.

Hér er um að ræða grunnástæður fyrir beitingu faggildingar og meginástæður þess að faggilding er nýtt í nánast öllum löndum heims. Þessi rök byggja á reynslu þeirra sem nýta sér faggildingu um allan heim og engin ástæða er til að halda að önnur lögmál gildi hér á land enda sýnir reynslan okkar það svo ekki verður um villst.

Beiting faggildingar hefur í för með sér skilgreindari túlkun lag og reglna, öguð vinnubrögð til samræmingar og gegnsæis auk hæfni- og hæfiskrafna þeirra sem framkvæmda eftirlitið. Venjulega eru þannig vinnubrögð talin leiða til hagræðingar og vandaðri vinnubragða sem leiða til færri mistaka og frávika og þar með lækkun kostnaðar þegar á heildina er litið.

Niðurstöður

Að teknu tilliti til þess sem fram hefur komið er lagt til að hætt verði við áform um niðurfellingu faggildingar og unnin verði ný kerfissetning á eftirliti með framkvæmd mannvirkjalaga sem byggir á upphaflegum markmiðum um framkvæmd laganna. Í skýringum kemur fram að fyrirhugað er að fram fari heildarendurskoðun á framkvæmd og skipulagi eftirlits með mannvirkjagerð að höfðu víðtæku samráði við hagaðila. Reiknað er með að þeirri endurskoðun ljúki í desember nk. Því er erfitt að sjá hvers vegna nauðsynlegt er að gera þær breytingar sem lagðar eru til nú sem fela í sér niðurfellingu faggildingar.

Reykjavík 031120

Ágúst Jónsson

Formaður Faggildingarráðs



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 slysaætla 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 aukin 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 áfangaúttektir 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 eða 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 (stríkað 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. málsl. 1. mgr. koma þrír nýir málslíðir, 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 afa og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá faggiltri 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 mögileiki að einfalda stjórnýslu byggingarfulltrúa en tryggja jafnframt að fagleg þekking sé til staðar við yfirferð á sérupphráttum, 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



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Velferðarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 3. nóvember 2020

2010053SA TP
Málalýkill: 00.63

Efni: Flokkun og eftirlit með mannvirkjum - 17. mál 151. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 19. október þar sem óskað var eftir umsögn um ofangreint mál. Sambandið fékk framlengdan frest til þess að skila umsögn m.a. þar sem von er á ábendingum frá efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) um einföldun regluverks og samkeppnismat á sviði mannvirkjamála og ferðaþjónustu.

Sambandið hvetur velferðarnefnd til þess að afla upplýsinga um væntanlegar ábendingar OECD sem snúa að einföldun regluverks mannvirkjamála, enda einsýnt að þær ábendingar eiga mikið erindi inn í umfjöllun um fyrirbyggjandi frumvarp.

Almennt um frumvarpið

Samband Íslenskra sveitarfélaga átti aðkomu að undirbúningi frumvarpsins og styður eindregið að það hljóti afgreiðslu og lögfestingu. Efni frumvarpsins var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda i sumar og lét sambandið þá í té ítarlega umsögn sem fylgir hjálögð. Atriði í umsögninni eiga við um fyrirbyggjandi frumvarp enda tók það óverulegum breytingum áður málið var lagt fram á Alþingi.

Að mati sambandsins er þó rétt að halda til haga fáeinum ábendingum um tiltekin efnisatriði frumvarpsins:

Faggildingarkrafa

Sambandið bendir á að fyrirbyggjandi umsagnir gefa skýrt til kynna að víðtækt sammæli er um að hverfa frá faggildingarkröfu á embætti byggingarfulltrúa sveitarfélaga.

Tillagan er þó gagnrýnd af tveimur aðilum. Annars vegar gera faggiltar skoðunarstofur eðlilega athugasemd við tillöguna enda hafa þær töluverða hagsmuni af því að flest eða öll sveitarfélög verði skylduð til þess að eiga viðskipti við stofurnar. Hins vegar er tillagan gagnrýnd af formanni faggildingarráðs. Rétt er að halda því til haga að sveitarfélögum hefur ekki staðið til boða að gerast aðili að faggildingarráði. Sambandið hefur því staðið utan við umfjöllun á þeim vettvangi um kosti og galla þess að skylda sveitarfélög til þess að eiga viðskipti við faggiltar skoðunarstofur fremur en að það verði valkvætt. Meta verður gagnrýni formanns faggildingarráðs m.a. út frá því sjónarhorni sem og að hafa í huga afstöðu annarra aðila í faggildingarráði svo sem Samtaka iðnaðarins.

Sambandið leggur þunga áherslu á að tillaga frumvarpsins nái fram að ganga. Verði breyting þar á er farið fram á að velferðarnefnd hlutist til um að áhrif þess á stjórnsýslu og fjárhag sveitarfélaga verði metin.

Einföldun á regluverki í kringum algilda hönnun

Sveitarfélögin hafa átt gott samstarf við ÖBÍ og önnur hagsmunasamtök um innleiðingu og framkvæmd á reglum um algilda hönnun. Að mati sambandsins munu ákvæði frumvarpsins styðja við áframhaldandi samstarf og þróun sér í lagi með tilkomu rafrænnar gáttar og mun öflugri upplýsingamiðlunar.

Möguleikar eru til staðar til einföldunar á því regluverki sem snýr að algildri hönnun án þess að draga með neinum hætti úr aðgengiskröfum. Mikilvægt er að nýta breytta skipan skv. frumvarpinu til þess að fara í gegnum slíka möguleika m.a. út frá væntanlegum ábendingum OECD.

Stafræn stjórnsýsla

Síðast en ekki síst er ástæða til þess að draga skýrt fram að ákvæði frumvarpsins styðja með afgerandi hætti við áframhaldandi þróun á stafrænni stjórnsýslu byggingarmála. Mikilvægt er að ráðherra fær nú skýra heimild til þess að stýra innleiðingunni með setningu reglugerðar um rafræna byggingagátt, notkun hennar, virkni og hvernig gagnaskilum skal háttað. Þessi heimild felst í 13. gr. fyrirbyggjandi frumvarps, sbr. 15. og 17. gr. laga nr. 137/2019, um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS).

Sambandið leggur áherslu á að ráðherra og HMS hafi náið samráð um undirbúning reglugerðarinnar við bæði byggingarfulltrúa sveitarfélaga sem og nýskipað stafrænt ráð sem starfar á vettvangi sambandsins. Þar er að hafa í huga athugasemd sem gerð hefur verið við 15. gr. laga nr. 137/2019, sbr. þann texta sem auðkenndur er hér á eftir:

■ 15. gr. Húsnæðisgrunnur og byggingagátt.

□ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skal starfrækja rafrænan gagnagrunn, húsnæðisgrunn, sem heldur utan um gögn og upplýsingar um húsnæðismál. Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingagátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnsýslu byggingarmála, auk þess að halda utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt.

Að mati sambandsins er ástæða til þess að taka af skarið um það, eftir atvikum í áliti velferðarnefndar um fyrirbyggjandi frumvarp, að ekki sé stefnt að því að flytja stjórnsýslu sveitarfélaga inn í miðlæga byggingargátt, heldur að tilkoma gáttarinnar verði nýtt til þess að samhæfa þá stjórnsýslu sem eðli málsins fer fram á vettvangi hvers embættis fyrir sig.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Meðf.: Umsögn sambandsins um frumvarpsdrög (breytingar á mannvirkjalögum) dags. 19. maí 2020



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félagsmálaráðuneytið
b.t. skrifstofu húsnæðis- og lífeyrismála
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 18. maí 2020
2005021SA KB/tp
Málalýkill: 00.64

Efni: Breytingar á mannvirkjalögum - frumvarpsdrög

Vísað er til kynningar á samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. 90/2020) og tölvupósts Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar dags. 13. maí sl.

Hér á eftir fylgir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um fyrirhugaðar breytingar á mannvirkjalögum (flokkun mannvirkja, niðurfelling faggildingarkröfu o.fl.)

Almennt

Sambandið lýsir ánægju með fyrirbyggjandi drög og hvetur til þess að frumvarp þessa efnis verði lagt fram sem allra fyrst. Mjög brýnt er taka af skarið um niðurfellingu faggildingarkröfu gagnvart embættum byggingarfulltrúa, en sveitarfélögin hafa allt frá því að núgildandi mannvirkjalög voru í vinnslu haft fyrirvara á því að sú ráðstöfun væri skynsamleg. Jafnframt er mjög æskilegt, og í samræmi við áherslur sveitarfélaga, að taka upp flokkun mannvirkja eftir vandastigi framkvæmdar.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram ráðagerð um að allt skipulag eftirlits með mannvirkjagerð verði yfirfarið af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) þannig að nýta megi flokkun mannvirkja til að einfalda eftirlit. Ákjósanlegt sé að samtvinna vinnu við yfirferð eftirlitskerfis við mótun reglugerðarákvæða um flokkun mannvirkja. Sambandið styður að farið verði í þessa vinnu og lýsir sig reiðubúið að taka þátt í henni, en óskar jafnframt eftir því að byggingarfulltrúar sveitarfélaga eigi beina aðkomu að verkefninu. Áriðandi er að viðmið um flokkun mannvirkja séu mótuð með tengingu við þá sem best þekkja til ólíkra staðbundinna aðstæðna.

Samhliða þessu þarf að stíga tiltekin skref önnur til einföldunar á stjórnsýslu og skerpa á tilteknum atriðum sem hafa verið óljós í framkvæmd. Sambandið telur að fyrirbyggjandi frumvarp gangi ekki nógu langt í þessa veru og gerir tillögu um viðbætur og breytingar á tilteknum ákvæðum, auk nokkurra ábendinga sbr. hér á eftir. Í því efni er einnig vísað til niðurstaðna frá þeim verkefnishópi á vegum OECD sem unnið hefur að greiningu á flækjustigi í stjórnsýslu mannvirkjamála hér á landi.

Gæðastjórnunarkerfi byggingarfulltrúa

Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við tillögu um breytingu á 19. gr. MVL, sbr. 4. gr. frumvarpsdraga, þess efnis að HMS taki út gæðastjórnunarkerfi byggingarfulltrúa. Álitamál er hins vegar hvort skynsamlegt sé að áskilja úttekt faggiltrar skoðunarstofu á gæðastjórnunarkerfum.

Að mati sambandsins er eðlilegt - í þeirri yfirferð á fyrirkomulagi eftirlits sem HMS á að hafa með höndum og sem ljúka á fyrir desember 2020 - að spyrja hvort mannvirkjalög eigi yfirhöfuð að skyldubinda notkun faggiltra skoðunarstofa þ.e. gagnvart verkefnum hönnuða, byggingarstjóra eða byggingarfulltrúa. Sambandið tekur undir ábendingu sem fram kemur í umsögn Samtaka iðnaðarins um að fela faggiltum skoðunarstofum eftirlit, í stað þess að skoða aðrar minna íþyngjandi leiðir. Tekið skal skýrt fram að með þessu er ekki verið að kasta neinni rýrð á faggiltar skoðunarstofur og að mikilvægt sé að þjónusta þeirra sé til staðar þar sem hentugt þykir. Umfjöllunin hefur enda alla tíð snúið að því hvort rétt sé að veita faggiltum aðilum einkarétt á tilteknum þáttum eftirlits. Sambandið hefur frá öndverðu lýst efasemdum um að einkaréttur sé skynsamleg leið við íslenskar aðstæður og geti mögulega unnið gegn markmiðum sem að er stefnt um lækkingu byggingarkostnaðar.

Ákvæði til bráðabirgða

Sambandið tekur undir umsagnir annarra aðila um að tillaga í frumvarpsdrögum um nýtt bráðabirgðaákvæði sé allt of óljóst og loðið. Eðlilegt og málefnalegt er að fjallað sé um það til bráðabirgða hvaða heimildir sveitarfélög hafi til útivistunar, meðan HMS yfirfer fyrirkomulag þjónustu og eftirlits.

Það þarf hins vegar að vera alveg skýrt að ef þjónusta eða eftirliti er útvistað af hálfu sveitarfélags sé það viðkomandi framkvæmdaaðili (byggingarleyfishafi) sem standi undir þeim kostnaði.

Orðalag í núverandi tillögu að bráðabirgðaákvæði er óheppilegt því það gefur til kynna að embætti byggingarfulltrúa standi undir þessum kostnaði (og að þjónustugjöld á aðra notendur standi þá í reynd undir honum).

Af þessari ástæðu leggur sambandið til að ákvæði til bráðabirgða, sbr. 9. gr. í fyrirleggjandi frumvarpsdrögum, verði orðað með þessum hætti:

Leyfisveitanda er heimilt að útvista eftirliti við yfirferð séruppdráttá þegar um vandasama eða umfangsmikla framkvæmd er að ræða. Ákvörðun um útvistun skal tilkynnt eiganda mannvirkis með hæfilegum fyrirvara. Sé eftirliti útvistað samkvæmt þessari heimild greiðir eigandi mannvirkisins þann kostnað sem til fellur hjá leyfisveitanda. Skoðunarmaður skal uppfylla skilyrði 21. gr. Sé um sérstaklega vandasama framkvæmd að ræða er leyfisveitanda heimilt að gera sérstakar kröfur til hæfis skoðunarmanna. Yfirferð skoðunarmanna er á ábyrgð leyfisveitanda og skal farið eftir ákvæðum 3. mgr. 17. gr. um framkvæmd skoðunar að því leyti sem við á. Byggingarfulltrúar og starfsmenn þeirra sem eru starfandi við gildistöku laga þessara skulu teljast uppfylla skilyrði a-c liðar 1. mgr. 21. gr.

Í greinargerð með þessu ákvæði þarf að koma fram skýr tilvísun til gjaldskrárheimildar sveitarfélaga, sbr. tillögu sambandsins hér á eftir. Sérstök athygli er vakin á því að tillaga sambandsins að breyttu gjaldskrárákvæði gerir ráð fyrir að eigandi mannvirkis / framkvæmdaraðili sé fyrirfram upplýstur um umfang þess sem útvistað er eða áætlun gerð í samráði aðila. Þessi nálgun ætti að tryggja að það muni ekki koma greiðanda á óvart hvað sveitarfélag innheimtir vegna útlagðs kostnaðar við útvistun á eftirliti við yfirferð séruppdráttá.

Með þessu móti ætti jafnvægis að vera gætt, annars vegar með tilliti til hagsmuna framkvæmdaraðila og hins vegar gagnvart því að eftirlit með tilteknum þáttum sé ekki niðurgreitt sérstaklega af skattfé sveitarfélaga eða greiðslum gjaldenda vegna annarra eftirlitsþátta.

Stafræn stjórnsýsla

Sambandið fagnar þeim skrefum sem er verið að taka, og sem væntanlegt frumvarp styður við, til innleiðingar á stafrænni stjórnsýslu við meðferð mála sem rekin eru á grundvelli mannvirkjalaga.

Þá er 1. gr. frumvarpsins mjög til bóta að mati sambandsins hvað varðar rafræna meðferð mála hjá embættum byggingarfulltrúa.

Gjaldskrárákvæði

Í 7. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á gjaldskrárákvæði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en það ákvæði er til fyllingar almennri gjalddökuheimild stofnunarinnar skv. 16. gr. laga nr. 137/2019. Í síðarnefnda ákvæðinu er m.a. gengið út frá því að þjónustugjöld séu ekki innheimt fyrir þau verkefni Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem snúa að samræmingar- og samstarfshlutverki gagnvart sveitarfélögum.

Sambandið gerir ekki athugasemd við breytingu á gjaldskrárákvæði nýrrar stofnunar skv. mannvirkjalögum en kallar mjög eindregið eftir því að tækifærið verði nýtt við endurskoðun laganna og gjaldskrárheimild sveitarfélaga tekin til endurskoðunar. Sérstök áhersla er lögð á að breyting á 51. gr. gildandi mannvirkjalaga er forsenda þess að ná megi fram þeirri nauðsynlegri samræmingu á gjaldskrár byggingarfulltrúa sveitarfélaga. Slík samræming hefur lengi verið í umræðunni, sbr. m.a. tillögur átakshópsins frá janúar 2019.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til að 51. gr. mannvirkjalaga verði breytt og orðist svo:

Sveitastjórnnum er heimilt að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni byggingarfulltrúa, m.a. fyrir undirbúning, svo sem vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu og útvistunar verkefna, útgáfu byggingarleyfis byggingarfulltrúa, útgáfu stöðuleyfa, útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té. Gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Upphæð gjalds skal taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og skal byggð á rekstaráætlun þar sem rökstudd eru þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á. Gjaldið má ekki vera hærra en sá kostnaður en heimilt er að byggja gjaldskrá upp á meðaltalskostnaði vegna einstakra eftirlitsþátta. Ef sýnt er að umframvinna falli til hjá embætti byggingarfulltrúa skal greiðandi fyrirfram upplýstur um umfang þeirrar umframvinnu eða áætlun gerð í samráði aðila. Umframvinna skal innheimt skv. tímagjaldi sem tilgreint er í gjaldskrá. Heimilt er að ákveða að tímagjaldið taki ársfjórðungslegum breytingum í samræmi við launavísitölu fyrir starfsmenn sveitarfélaga.

Án þessarar breytingar er viðbúið að það ástand mun haldast óbreytt að lítið sem ekkert samræmi sé á milli efnis og framsetningar á gjaldskrár byggingarfulltrúa-embættanna.

Mat áhrifum

Í 6. kafla greinargerðar með frumvarpsdrögum er vikið að áhrifum gagnvart fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga. Sambandið er sammála þessari greiningu að því gefnu að breyting verði gerð á ákvæði til bráðabirgða, sbr. hér að framan. Jafnframt vill sambandið leggja áherslu á að samræming á gjaldskránum byggingarfulltrúa gefur færi á lækkun gjalda. Sjá má fyrir að þetta geti gerst bæði í gegnum aðhald sem til verður með því að bera megi gjaldskrár saman sem og að gert er ráð fyrir að gjaldtaka vegna þjónustu og eftirlits, einkum í viðameiri framkvæmdum, verði byggð á áætlun og samtali milli aðila fremur en einhliða ákvörðunum.

Samantekt

Sambandið styður að frumvarp verði lagt fram þess efnis, sem fram kemur í fyrirbyggjandi drögum, en fer þess á leit að við lokavinnsluna verði tekið mið af þeim athugasemdum sem raktar eru hér að framan og breytingar gerðar á ákvæði til bráðabirgða.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Dags. 2. nóvember 2020

Velferðarnefnd Alþingis
Bt. Ívar Mór Ottarson
101 Reykjavík



Efni: Umsögn um breytingu á lögum um mannvirki nr. 160/2010 (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð)

Í frumvarpinu eru lagðar til þrjár meginbreytingar, sem snúa í fyrsta lagi að flokkun mannvirkja, í öðru lagi að rafrænum skil og rafrænar undirritanir, og í þriðja lagi niðurfellingu á faggildingarkröfu fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Eins og rakið er í frumvarpinu að þá er lagt til að ráðherra skuli í reglugerð flokka mannvirki eftir stærð, vandastigi, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi með það að markmiði að hægt sé að aðlaga umsóknarferli og eftirlit að eðli og umfangi framkvæmda. Samiðn telur mikilvægt í því sambandi að ekki verði gefinn neinn afsláttur af þeim kröfum sem gerðar til byggingaframkvæmda. Hér mætti að einhverju leyti horfa til þess að gera vægari kröfur um eftirlit á einfaldari byggingum og þegar fólk er að byggja til eigin nota. Hins vegar þarf að tryggja rétt neytenda hvað þetta varðar m.a. með fullri aðkomu iðnmenntaðra að slíkum byggingaframkvæmdum, enda geta slíkar byggingar verið seldar á síðari stígum.

Þá kemur fram í frumvarpinu að þar sé hnykkt á því að rafræn skil á hönnunargögnum og rafrænar undirskriftir og samþykki vegna umsóknarferlis og skila á gögnum vegna mannvirkjagerðar verði að meginreglu. Að þetta sé mikilvægur þáttur í því að ná fram þeim markmiðum stjórnvalda að minnka sóun með því að stuðla að rafrænum skilum á gögnum, rafrænum undirskriftum og rafrænum samskiptum. Samiðn fagnar þessum breytingum og telur mikilvægt að opna á rafræn skil með ríkari hætti en nú er gert.

Loks kemur fram í frumvarpinu að það feli í sér niðurfellingu á faggildingarkröfu fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Að sveitarfélögin hafi flest talið að mikill kostnaðarauki felist í kröfu um faggildingu leyfisveitanda og hafa þau, ásamt fulltrúum atvinnulífsins, bent á að ákjósanlegri væri að skoða heldur útivistun verkefna til óháðra sérfræðinga, svo sem verkfræðistofa. Er það mat Samiðnar að slík breyting geti í eðli sínu verið jákvæð ef tryggt er að ekki sé um íþyngjandi aðgerð að ræða fyrir þá sem þurfa umrædda þjónustu. Að ekki verði hægt í krafti einokunar mögulegt að verðleggja hana umfram það sem eðlilegt getur talist.

Með vísan til framangreinds telur Samiðn að umrætt frumvarp hafi margt jákvætt fram að færa en tryggja verði að horft sé til þeirra atriða sem tilgreind eru að ofan.

F.h. Samiðnar

Elmar Hallgríms, framkvæmdastjóri Samiðnar



Nefndasvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík 2. nóvember 2020

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010 (flokkun og eftirlit með mannvirkjum), 17. mál.

Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“ eða „SI“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð), 17. mál.

SI hafa um langt skeið talað fyrir nauðsynlegum umbótum í regluverki byggingar- og mannvirkjagerðar í þeim tilgangi að einfalda það og auka sveigjanleika án þess að þær drægi úr gæðum. Það er því mikið fagnaðarefni að umrætt frumvarp sé nú til umfjöllunar á Alþingi og vonast samtökin til að þær mikilvægu breytingar sem það tekur til fái hljómgrunn.

Samtökin hafa tekið virkan þátt í þeirri miklu vinnu sem átt hefur sér stað við mótnun frumvarpsins undanfarin tvö ár, m.a. í starfi áttakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði sem skilaði tillögum sínum 19. janúar 2019. Umræddar tillögur urðu síðar hluti af aðgerðum Lífskjarasamningsins sem miðuðu að því að auka húsnæðisöryggi landsmanna. Þá tóku fjölmargir félagsmenn samtakanna virkan þátt í samráðsdegi Byggingarvettvangsins á síðasta ári en sú vinna varð grundvöllur þeirra umbótatillagna sem vettvangurinn kynnti svo í nóvember 2019 og tengjast frumvarpi þessu, líkt og fram kemur í greinargerð þess.

Samhljómur ríkir meðal aðildarfélaga innan SI um ágæti þeirra breytinga sem frumvarp þetta tekur til en innan samtakanna starfa atvinnurekendafélög nær allra greina byggingar- og mannvirkjagerðar Verði frumvarpið að lögum sjá samtökin fram á bætt starfsumhverfi innan mannvirkjagerðar með aukinni rafrænni stjórnsýslu, innleiðingu rafrænna undirskrifa, flokkun mannvirkja vegna leyfisveitinga og eftirlits, bættu eftirliti með gæðakerfum og endurskoðun byggingareftirlits.

Frumvarpið hefur tekið minniháttar breytingum frá því að það var fyrst til umsagnar á samráðsgátt stjórnvalda í vor. Vísa samtökin því til fyrri umsagnar sinnar dags. 14. maí 2020 sem send á samráðsgátt og fylgir með umsögn þessari.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink, reading 'Jóhanna Klara Stefánsdóttir'.
Jóhanna Klara Stefánsdóttir
Sviðsstjóri mannvirkjasvið SI



Félagsmálaráðuneytið
b.t. skrifstofu húsnæðis- og lífeyrismála
frn@frn.is

Sent inn á Samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 14. maí 2020

Efni: Umsögn SI um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð), mál nr. 90/2020

Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“ eða „SI“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð), mál nr. 90/2020 sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 30. apríl sl.

SI hafa um langt skeið talað fyrir nauðsynlegum umbótum í regluverki byggingar- og mannvirkjagerðar í þeim tilgangi að einfalda það og auka sveigjanleika án þess að þær hafi neikvæð áhrif á gæði. Tóku samtökin m.a. virkan þátt í starfi átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði sem skilaði tillögum sínum 19. janúar 2019. Umræddar tillögur urðu síðar hluti af aðgerðum Lífskjarasamningsins sem miðuðu að því að auka húsnæðisöryggi landsmanna. Þá tóku fjölmargir félagsmenn samtakanna virkan þátt í samráðsdegi Byggingarvettvangsins á síðasta ári en sú vinna varð grundvöllur þeirra umbótatillagna sem vettvangurinn kynnti svo í nóvember 2019 og tengjast frumvarpi þessu, líkt og fram kemur í greinargerð þess.

Samtökin og aðildarfélög þeirra sem starfa í byggingar- og mannvirkjagerð fagna framkomnum tillögum um breytingu á mannvirkjalögum en innan samtakanna starfa atvinnurekendafélög nær allra greina byggingar- og mannvirkjagerðar en vilja að því sögðu koma nokkrum ábendingum á framfæri.

I. Innleiðing rafrænnar undirskriftar og stjórnsýslu

Aukin áhersla á rafræna stjórnsýslu í byggingar- og mannvirkjagerð er löngu tímabær og mikið fagnaðarefni ef af verður. Núverandi fyrirkomulag innan stjórnsýslunnar, um gagnaskil og aðgengi að upplýsingum um stöðu greinarinnar, er í besta falli óskiljanleg tímaskekkja í ljósi þeirra tækniþróunar sem átt hefur sér stað.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. mgr. 3. gr. laganna bætist eftirfarandi tölulíður sem raðast í rétta stafrófsröð: *Áritun eða undirritun: staðfesting skjals, þar með talið með rafrænum hætti sbr. lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu við rafræn viðskipti, nr. 55/2019.* Tilgangur ákvæðisins samkvæmt greinargerð er að taka af allan vafa um að rafrænar undirskriftir, áritanir og staðfestingar vegna byggingarleyfis í Byggingargátt eða á öðrum vettvangi séu jafngildar áritun með eigin hendi.



Til samræmis við markmið frumvarpsins um aukna rafræna stjórnsýslu er auk þess kveðið á um breytingar á 23. gr. mannvirkjalaganna, sbr. 5. gr. frumvarpsins. SI hafa ítrekað gert athugasemdir við orðalag 2. mgr. 23. gr. laganna sem gerir þá kröfu að hönnuðir áriti uppdrætti með eigin hendi. Beiting ákvæðisins hefur verið óhóflega íþyngjandi þar sem hönnuðir þurfa að árita, skriflega, allar teikningar sem eru í mörgum tilvikum ógrynna skjala. Er þetta sérstaklega íþyngjandi í þeim tilvikum þegar endurteknar athugasemdir eru gerðar við einstaka teikningar sem kallar á nýja framlagningu endurbættra teikninga, með skriflegri undirritun. Þetta skapar mikið óhagræði, verulega aukna skriffinnsku og veldur óþarfa töfum og kostnaði. Það yrði mikil framför að koma þessu verklagi í það horf sem frumvarpið miðar að.

Framangreindar breytingar eru mjög jákvæðar fyrir atvinnugreinina. Að mati samtakanna þarf, til að auka skýrleika og samræmi, að vera öllum ljóst og ennfremur yfirlýst stefna ríkis og sveitarfélaga að rafræn stjórnsýsla sé meginreglan, sbr. það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Það er mikilvægur þáttur í því að ná fram þeim markmiðum stjórnvalda að minnka soun með því að stuðla að rafrænum skilum á gögnum, rafrænum undirskriftum og rafrænum samskiptum. Binda samtökin t.d. miklar vonir við að breytingarnar hafi í för með sér nýtt verklag hjá leyfisveitenda hvað þeirra áritun varðar þar sem þeim hafa einnig áritað skjöl með eigin hendi og nota stimpil embættisins til staðfestingar á samþykki, sbr. 2. tl. 1. mgr. og 2. mgr. 13. gr. laganna.

Í 6. gr. frumvarpsins er auk þess gerð sú breyting að uppdrættir sem leyfisveitandi hefur samþykkt með áritun sinni skulu ásamt útgefnu byggingarleyfi ætíð vera eftirlitsmönnum aðgengilegir. Með ákvæðinu er miðað að því að uppdrættir verði að meginreglu nú aðgengilegir á rafrænu formi í stað pappírs. Þessi þróun er jákvæð og í samræmi við markmið frumvarpsins um að auka rafræna stjórnsýslu og draga úr flækjustigi.

II. Flokkun mannvirkja vegna leyfisveitinga og eftirlits

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að innleiða flokkun mannvirkja með reglugerð. Skv. frumvarpinu eiga, á eftir 1. málsl. 3. mgr. 10. gr. laganna, að koma tveir nýir málslíðir svohljóðandi: *Einnig skal í reglugerð kveða á um flokkun mannvirkja eftir stærð þeirra, hversu vandasöm hönnun þeirra er, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi. Þá skal í reglugerð kveða á um þær kröfur sem gerðar eru vegna veitingar byggingarleyfis og umfang og eðli eftirlits með framkvæmdum í samræmi við flokkun mannvirkja.*

Útgáfa byggingarleyfa og umfang eftirlits með þeim framkvæmdum hér á landi er með örfáum undantekningum, sbr. 2.3.5. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012, hið sama óháð tegund og stærð. Þannig gerir regluverkið ráð fyrir sama ferli hvort sem byggður er bílskúr eða stórt fjöleignarhús, svo dæmi sé tekið. Í öðrum löndum hefur verið tekið tillit til þessa með góðum árangri og hefur ekki dregið úr gæðum mannvirkja.

Flokkunin, sem framangreint ákvæði frumvarpsins mælir fyrir um, væri til þess fallin að draga úr óþarfa álagi á stjórnsýsluna, auka hraða og samræma verklag. Væri slík flokkun því mjög jákvætt framfaraskref fyrir íslenskan byggingariðnað.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að stefnt er að því að útfæra flokkun mannvirkja í nánú samráði við hagsmunaaðila og önnur stjórnvöld til að ná þeim markmiðum sem sóst er eftir.



Bent er á að innan samtakanna starfa fyrirtæki með mikla þekkingu á regluverki Norðurlandanna, sem snúa að flokkunarkerfum mannvirkja, og eru samtökin því tilbúin að leggja umræddri vinnu lið.

III. Eftirlit með gæðakerfum

Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram breyting á 5. mgr. 17. gr. mvl. sem felur m.a. annars í sér skýrari heimildir Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (hér eftir „HMS“) til að sinna eftirliti með úttektum á gæðastjórnunarkerfum löggiltra hönnuða, löggiltra iðnmeistara og byggingarstjóra. Þörf hefur verið á að skerpa á þessum heimildum þar sem túlkun hefur verið nokkuð óljós.

Sú umræða að færa eftirlit með gæðastjórnunarkerfum yfir í svokallaðar úrtaksskoðanir hefur lengi verið til staðar og var það skilningur manna að slíkt kerfi kæmist á þegar framkvæmd áfangaúttekta var færð til byggingarstjóra og þeim gert að vera með aukið innra eftirlit. Samtökin telja jákvætt að leitast sé við að skýra þessar eftirlitsheimildir HMS og telja mikilvægt að þetta eftirlit sé virkt og augin gæði, bæði í eftirliti og gæðastjórnun framkvæmdaáðila, séu tryggð.

IV. Áritun hönnunarstjóra

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að 3. málsl. 5. mgr. 23. gr. mvl. verði felldur brott þar sem ekki er talið þjóna tilgangi að hönnunarstjóri áriti alla sérupprætti. Breytingunni er ætlað að draga úr flækjum og mögulegum töfum. Í dag gerir þessi áritun það að verkum að hönnunarstjóri fær teikningar til sín sem auðveldar honum að sinna samræmishlutverki sínu. Þar sem markmiðið er að hætta öllum áritunum með eigin hendi og snúa sér að rafrænum undirskriftum er mikilvægt að finna aðrar leiðir til að veita hönnunarstjóra aðgengi að teikningum. Æskilegt væri að hönnunarstjóri gæti t.d. sinnt umræddu samræmingarhlutverki sínu í gegnum byggingargátt.

V. Endurskoðun byggingareftirlits

Núgildandi fyrirkomulag byggingareftirlits er ýmsum annmörkum háð og mikil þörf á að einfalda framkvæmdina og bæta gæði eftirlitsins. Þá er eftirlit alfarið framkvæmt af sveitarfélögum og gætir þar misræmis á milli umdæma. Á sama tíma hafa önnur ríki góða reynslu af þátttöku einkaaðila í byggingareftirliti. Heilt yfir er reynslan sú að ferli verða skilvirkari og gæðaeftirlit eykst.

Samtökin telja að breyta þurfi eftirlitskerfinu í heild sinni með það fyrir augum að einfalda ferlið og auka samræmingu. Leggja þarf áherslu á útvistun byggingareftirlits til sérfræðinga á viðkomandi sviðum og á sama tíma tryggja gæði þess. Þegar horft er til framtíðar ítreka samtökin því mikilvægi þess að ráðist verði í heildarendurskoðun eftirlitsumhverfis byggingar- og mannvirkjagerðar með það að markmiði að færa eftirlitið til þeirra sem best þekkja til.

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um brottfall krafna um faggildingu HMS og byggingarfulltrúa, sbr. 19. gr. mvl., vegna yfirferðar hönnunargagna. Ljóst er að ekki hefur verið farið eftir 19. gr. mvl. frá setningu þess og ítrekaðir frestir veittir, nú síðast samkvæmt bráðabirgðaákvæði í mvl. til 1. janúar 2021. Þetta fyrirkomulag gengur ekki lengur og því er skilningur á þeirri tillögu sem fram kemur í 4. gr.



Samtökin áréttu þó að umrædd tillaga að breytingu, skv. 4. gr. frumvarpsins, gengur ekki nægilega langt þar sem einnig þarf að endurskoða kröfur um faggildar skoðunarstofur, sbr. 20. gr. mvl., í þeim tilgangi að hvetja og auðvelda byggingarfulltrúum að útvista eftirliti. Að mati samtakanna er sú leið að fela faggiltum skoðunarstofum eftirlit, í stað þess að skoða aðrar minna íþyngjandi leiðir, ekki rétt nálgun í þessu tilviki þó svo að faggildingar hafi sannað virði sitt og mikilvægi á öðrum sviðum. Við yfirferð hönnunargagna ættu löggiltir hönnuðir, óháðir umræddu verki, með mikla þekkingu á því fagsviði sem skoðað væri, að hafa tök á að sinna eftirlitinu.

Það er því vissulega jákvætt að bæta 9. gr. frumvarpsins við til bráðabirgða í þeim tilgangi að veita byggingarfulltrúum svigrúm til að útvista ákveðnum verkefnum tímabundið. Að lokum vilja samtökin þó benda á að misræmi er á milli bráðabirgðaákvæðisins og 2. mgr. 20. gr. mvl. hvað varðar gjalddöku. Í frumvarpinu kemur fram að leyfisveitanda sé heimilt á *eigin kostnað* að útvista eftirliti við yfirferð séruppdráttu þegar um vandasama eða umfangsmikla framkvæmd er að ræða en réttast væri að hafa orðalagið eins og í 2. mgr. 20. gr. núgildandi laga, þ.e. skal eigandi mannvirkisins ráða slíka skoðunarstofu til verksins og greiða kostnað við eftirlitið. Það kann að vera fráhrindandi fyrir leyfisveitendur að beita ákvæðinu ef þessu er ekki breytt.

A handwritten signature in black ink, reading 'Jóhanna Klara Stefánsdóttir'.

Jóhanna Klara Stefánsdóttir
Sviðsstjóri mannvirkjaskviðs SI

Reykjavík, 5. nóvember 2020

Nefndasvið Alþingis
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn SVP – Samtaka verslunar og þjónustu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010 (flokkun og eftirlit með mannvirkjum).

Hinn 19. október síðastliðinn óskaði velferðarnefnd eftir umsögnum tiltekinna aðila um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010. Umsagnarfrestur var til og með 2. nóvember síðastliðinn. Beðist er velvirðingar á því að umsögn þessi berst að frestinum loknum.

Frumvarpið hefur verið tekið til umfjöllunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu. Ástæða þykir til að setja fram athugasemdir og ábendingar sem snúa að einni grein frumvarpsins.

19. gr. mannvirkjalaga

Í 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 19. gr. laganna. Samhengis vegna er rétt að taka gildandi lagagrein upp en hún er svohljóðandi ásamt fyrir sögn:

Faggilding Húsnaðis- og mannvirkjastofnunar og byggingarfulltrúa sveitarfélaganna.

Húsnaðis- og mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúar skulu hafa faggildingu til að fara yfir hönnunargögn og annast öryggis- og lokaúttektir nema sá þáttur eftirlitsins hafi verið falinn skoðunarstofu, sbr. 20. gr. Um faggildingu fer samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildingu o.fl.

Nánar tiltekið er í ákvæðum 19. gr. gildandi laga gerð sú krafa að HMS og byggingarfulltrúar skuli hafa hlotið faggildingu þegar að tilteknum verkefnum kemur, þ.e. 1) yfirferð hönnunargagna og 2) öryggis- og lokaúttektum. Ef framangreindir aðilar hafa ekki hlotið faggildingu ber þeim að fela faggiltri skoðunarstofu að annast þessi verkefni.

Forsagan

Faggildingarskylda 19. gr. laganna var lögfest samhliða samþykkt mannvirkjalaga árið 2010. Á þeim tíma gerði löggjafinn sér grein fyrir því að það gæti tekið nokkurn tíma fyrir HMS (þá Byggingastofnun) og byggingarfulltrúa sveitarfélaga að afla sér faggildingar. Af þeim sökum var samhliða lögfest eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Byggingarstofnun og byggingarfulltrúar hafa frest til 1. janúar 2018 til að afla sér faggildingar í samræmi við ákvæði 19. gr., sbr. 21. gr.

HMS og byggingarfulltrúum var veittur sjö ára frestur til að afla sér faggildingar við lögfestingu mannvirkjalaga. Fresturinn hefur hins vegar verið framlengdur í tvígang, þ.e. til 1. janúar 2019 með lögum nr. 91/2017 og til 1. janúar 2021 með lögum nr. 64/2018, þ.e. með tveimur lagabreytingum á sama löggjafarþingi. Við seinna tilefnið var faggildingarkrafan jafnframt þrengd, þ.e. hún hafði náð til allra úttekta en eftir breytinguna náði hún aðeins til öryggis- og lokaúttekta eins og kveðið er á um í gildandi lögum.

Einhverskonar misskilningur virðist hins vegar hafa komið upp á þessu tímabili eins og sést af umfjöllun um gildistöku faggildingarkröfunnar í þingsskjölum. Rökin fyrir fyrri framlengingunni voru eftirfarandi (sjá þskj. nr. 4 í 4. máli á 148. löggjafarþingi):

Í ljósi þess að undirbúningur embætta byggingarfulltrúa til að afla sér faggildingar er skammt á veg kominn og gera má ráð fyrir að skortur verði á lögbærum aðilum samkvæmt lögum um mannvirki til að annast þau verkefni sem krefjast faggildingar frá og með 1. janúar 2018 er nauðsynlegt að leggja fram sérstakt frumvarp þar sem eingöngu er lögð til sú breyting á lögnum að umræddur frestur í bráðabirgðaákvæðinu verði framlengdur.

Með þessu er komið til móts við athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga og Félags byggingarfulltrúa sem hafa lagt áherslu á að embættum byggingarfulltrúa verði veittur rýmri frestur til þess að afla sér faggildingar en gefinn er í núgildandi lögum. Það er gert í ljósi þess að undirbúningur embætta byggingarfulltrúa til að afla sér faggildingar er skammt á veg kominn brátt fyrir að ákvæði þar um hafi verið í lögum frá gildistöku laga nr. 160/2010 1. janúar 2011. Jafnframt er ráðuneytinu ekki kunnugt um fyrirtæki á markaði sem hafa fullnægt kröfum laganna til þess að annast verkefni sem krefjast faggildingar. Verði ekki brugðist við með framlengingu tímafrests má gera ráð fyrir að skortur verði á lögbærum aðilum til að annast verkefni sem krefjast faggildingar frá og með 1. janúar 2018.

(Undirstrikun SVÞ)

Við þetta tilefni kom eftirfarandi fram í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar (þskj. 52 í 4. máli á 148. löggjafarþingi):

Nefndin leggur áherslu á að um bráðabirgðalausn er að ræða og qenqur út frá þeirri forsendu að ekki muni koma til frekari framlenginga en þeirra sem lagðar eru til í frumvarpinu. Þess í stað verði kappkostað að tryggja grundvöll þeirra breytinga sem felast í faggildingarkröfunum, sbr. 19.–20. gr. laganna, og að undirbúningi að breyttu fyrirkomulagi verði lokið áður en hinir framlengdu frestir renna út.

(Undirstrikun SVÞ)

Rökin fyrir seinni framlengingunni voru nokkuð takmörkuð (sjá þskj. nr. 259 í 185. máli á 148. löggjafarþingi). Í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarpið var hins vegar sleginn nýr tónn í umfjöllun um faggildingarskylduna:

Allir umsagnaraðilar gerðu miklar athugasemdir við kröfu laganna um faggildingu og áhrif gildistöku hennar um næstu áramót, m.a. að krafan mundi hafa veruleg áhrif á fjárhag og stjórnsýslu embætta byggingarfulltrúa. Samband íslenskra sveitarfélaga bendir á að ef öll embætti byggingarfulltrúa á landinu, 54 talsins, öðlast faggildingu muni upphafskostnaður þeirra mjög varlega áætlað nema 50 millj. kr. og árlegur kostnaður að minnsta kosti 25 millj. kr. Viðbúið sé að fá ef einhver embætti muni sækja um faggildingu sem muni að líkindum leiða til fákeppnismarkaðar fyrir faggilt byggingareftirlit. Vandséð sé að krafan um faggildingu muni ekki leiða til aukins kostnaðar fyrir húsbyggjendur hvort sem úttektir verði

á hendi faggiltra byggingarfulltrúa eða faggiltra skoðunarstofa. Bent var á að í nágrannalöndum okkar er ekki gerð krafa um að eftirlitsaðilar í byggingariðnaði hafi faggildingu. Þar sem gerð sé krafa um óháða úttekt snúist hún um að úttektin sé gerð af óháðum aðila en ekki að sá aðili hafi faggildingu. Nefndin leggur áherslu á að eftirlit með framkvæmdum sé með þeim hætti að það sé vandað, skilvirkt og tefji ekki framkvæmdir. Þá beri að gæta þess að kostnaður vegna eftirlits sé hóflegur í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnar frá 28. maí 2015 um ráðstafanir til að greiða fyrir gerð kjarasamninga og aðgerðaáætlun stjórnvalda í húsnæðismálum, dags. 2. júní 2017, um lækkun byggingarkostnaðar og einföldun stjórnsýslu við mannvirkjagerð, en sú yfirlýsing var ástæða endurskoðunar laga um mannvirki líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins. Fyrir nefndinni kom ítrekað fram að krafa laganna um faggildingu muni óhjákvæmilega leiða til gríðarlegs kostnaðarauka sem muni að endingu lenda á húsbýqqjendum. Hækka byggingarkostnað og þar með húsnæðisverð. Byggingarkostnaður er nú þegar hár hér á landi og verða allar reglur sem leitt geta til aukins kostnaðar að vera rökstuddar með fullnægjandi hætti. Að mati nefndarinnar hafa engin rök komið fram fyrir því að nauðsynlegt sé að ganga lengra hvað varðar byggingareftirlit hér á landi, þ.e. að krefjast faggildingar, en í þeim löndum sem við berum okkur saman við og hvað þá að faggilding taki til alls opinbers byggingareftirlits. Þá fær nefndin ekki séð að tilhögun þessi sé í samræmi við sjónarmið um einföldun regluverks og lækkun byggingarkostnaðar.

Nefndin telur brýnt að fram fari heildarendurskoðun á ákvæðum laganna um faggildingu og beinir því til umhverfis- og auðlindaráðuneytis að meta hvort önnur leið sé raunhæfari miðað við þær athugasemdir sem fram hafa komið. Þar verði m.a. litið til þess hvort markmiðinu sem lá að baki lögfestingu faggildingarkröfunnar, með mannvirkjalögunum árið 2010, um ákveðinn ramma utan um eftirlit og að opinberir eftirlitsaðilar og skoðunarstofur sitji við sama borð og lúti sömu reglum við framkvæmd eftirlitsins, verði t.d. náð með kröfu um úttekt óháðs þriðja aðila án faggildingar og/eða þeirri leið sem Norðmenn hafa valið að nýta ákvæði í Eurocode 0, viðauka B (sjá ÍST EN 1990:2002) um flokkun mannvirkja í þrennt eftir skilgreindri áhættu til að skilgreina þrjú stig af rýni hönnunar og eftirliti með framkvæmdum. Nefndin telur að sú leið að kveða á um stigskiptar matskröfur sem taki t.d. mið af stærð byggingar og vandastigi sé fýsilegur kostur sem nái fram markmiðum sem faggildingu var ætlað og tryggi skilvirkt eftirlit án hækkunar byggingarkostnaðar. Nefndin leggur því til að frestur a-liðar 1. málsl. 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um mannvirki verði framlengdur um tvö ár og frestur b-liðar sama ákvæðis verði framlengdur um eitt ár. Með því er sama tímamark lögfest í báðum ákvæðum og gefst ráðuneytinu þar með svigrúm til að endurskoða öll atriði laganna sem varða faggildingu og leggja fram heildstæðar tillögur að breytingum sem taka tillit til framangreindra sjónarmiða og athugasemda hagsmunaaðila.

(Undirstrikun SVÞ)

5. gr. frumvarpsins

Fimmta grein frumvarpsins er svohljóðandi:

19. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Gæðastjórnunarkerfi leyfisveitenda.

Leyfisveitendur skulu hafa virkt gæðastjórnunarkerfi samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur eftirlit með gæðastjórnunarkerfum byggingarfulltrúa. Við framkvæmd eftirlits Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar skulu

byggingarfulltrúar afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnarkerfis frá faggilttri skoðunarstofu.

Leyfisveitanda er heimilt að útvista eftirliti við yfirferð séruppdráttar þegar um vandasama eða umfangsmikla framkvæmd er að ræða. Skoðunarmaður skal uppfylla skilyrði 21. gr. Sé um sérstaklega vandasama framkvæmd að ræða er leyfisveitanda heimilt að gera sérstakar kröfur til hæfis skoðunarmanna. Yfirferð skoðunarmanna er á ábyrgð leyfisveitanda og skal farið eftir ákvæðum 3. mgr. 17. gr. um framkvæmd skoðunar að því leyti sem við á.

Af sérstökum athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins er auðsjáanlegt hvað lagt er upp með í 5. gr. frumvarpsins. Þar segir m.a.:

Með þessari grein er krafa um faggildingu byggingarfulltrúa og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar felld úr gildi. Í stað 19. gr. gildandi laga kemur ákvæði um skyldu leyfisveitenda til að hafa virkt gæðastjórnarkerfi, sem nú er að finna í 2. málsl. 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða. Með orðinu „leyfisveitandi“ er átt við bæði byggingarfulltrúa og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, að því leyti sem hún sinnir hlutverki byggingarfulltrúa skv. 3. mgr. 9. gr. laganna.

(Undirstrikun SVÞ)

En hvers vegna er lagt upp með þessa breytingu? Nokkrar skýringar er að finna í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins og eru þær svohljóðandi:

Í ljósi þess að engin faggild skoðunarstofa hefur tekið til starfa verður kveðið á um heimild byggingarfulltrúaembætta til að fela öðrum en faggiltum skoðunarstofum yfirferð séruppdráttar í verkum sem teljast vandasöm eða umfangsmikil. Þá verður heimilt að gera sérstakar kröfur til skoðunarmanna ef um sérstaklega vandasama framkvæmd er að ræða. Ákvæði 2. mgr. 5. gr. á sér bannig sögulega skýringu en til stendur að endurskoða í heild framkvæmd og skipulag eftirlits með mannvirkjaðerð. Til að mæta áðurnefndum ómöguleika sem skapast hefur hvað varðar útvistun byggingarfulltrúaembætta á yfirferð hönnunargagna, þar sem engin faggild skoðunarstofa hefur tekið til starfa, er lagt til að með 2. mgr. 5. gr. verði leyfisveitendum veitt heimild til að fela öðrum en faggiltum skoðunarstofum yfirferð séruppdráttar ef um vandasama eða umfangsmikla framkvæmd er að ræða. Verði slík undanþáguheimild ekki lögfest er fyrir séð að þessi ómöguleiki muni skapa vandamál við stór og viðamikil byggingarverkefni.

(Undirstrikun SVÞ)

Nánari umfjöllun sem vísar í raun og veru í allt aðra átt er að finna í 2., 3. og 6. kafla greinargerðar frumvarpsins:

Undanfarin ár hafa bæði stjórnvöld og hagsmunaaðilar stefnt að því að lækka byggingarkostnað og hefur eftirlitsþátturinn verið sérstaklega nefndur í því samhengi. Þótt hefur æskilegt að efla eftirlit með framkvæmdum, en um leið einfalda það og lágmarka bæði kostnað og tíma sem fer í slíkt eftirlit. [...]

Ákvæði 19. gr. laga um mannvirki um faggildingu leyfisveitenda hefur verið í lögunum frá gildistöku þeirra. Gert var ráð fyrir að yfirferð uppdráttar sem og úttektir á verkstað yrðu framkvæmdar af faggiltum aðila í samræmi við ákvæði skoðunarhandbóka, annaðhvort af faggiltum skoðunarstofum eða af byggingarfulltrúum sem hefðu hlotið faggildingu til að annast slíkt eftirlit. Ekki hefur verið sátt um ákvæðið og hefur Samband íslenskra

sveitarfélaga ásamt Félagi byggingarfulltrúa meðal annars vísað til þess að sveitarfélögin telji áætlaðan kostnað þeirra vegna faqqildingarinnar hafa verið verulega vanmetinn við mat á áhrifum laganna. Þá hafa ýmsir haqsmunaaðilar bent á að krafa um faqqildingu eftirlitsaðila sé hvorki til þess fallin að einfalda stjórnsýslu og eftirlit né að lækka byggingarkostnað. Þá hefur verið bent á að faggiltar skoðunarstofur geti aldrei orðið margar og muni markaðurinn því einkennast af fákeppni. Loks hefur verið nefnt að hægt gæti á byggingarframkvæmdum, sér í lagi á landsbyggðinni, þar sem biðin gæti orðið löng eftir úttektum á byggingarstað.

Í þriðja lagi er lagt til að krafa um faggildingu fyrir byggingarfulltrúaembætti sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skv. 19. gr. laganna verði felld brott. Sveitarfélögin hafa flest talið að mikill kostnaðarauki felist í kröfu um faqqildingu levfisveitanda og hafa bau, ásamt fulltrúum atvinnulífsins, bent á að ákiósanlegra væri að skoða heldur útvistun verkefna til óháðra sérfræðinga, svo sem verkfræðistofa.

Annars staðar á Norðurlöndum er þess hvorki krafist að byggingarfulltrúar séu faqqiltir sem skoðunarstofur né er byggingareftirliti útvistað til faqqiltra skoðunarstofa á sambærilegan hátt og gert er ráð fyrir í 19. gr. laganna. Þar er þó að meginstefnu gert ráð fyrir að innra eftirlit, sérstaklega hvað varðar burðarþol og brunahönnun, fari fram af hálfu eftirlitsaðila sem hafa hlotið til þess leyfi faggiltar skoðunarstofu. Þar eru framkvæmdaraðilar sjálfir ábyrgir fyrir eftirliti með hönnun og framkvæmdum en þeir bera einnig ábyrgð á verkinu í heild, ólíkt því ábyrgðarkerfi sem notast er við á Íslandi þar sem ábyrgðin skiptist á milli eigenda, byggingarstjóra, hönnuða og iðnmeistara. Í Danmörku hefur nýlega verið innleitt slíkt eftirlitskerfi. Í Noregi fá fyrirtæki í byggingariðnaðinum sérstaka staðfestingu (n. central godkjenning) frá hinu opinbera, meðal annars um að eftirlit sé fullnægjandi, sem þarf að endurnýja á þriggja ára fresti. Þá er einnig notast við eftirlit óháðra þriðja aðila í flóknari verkum í Noregi, en slíkir eftirlitsaðilar fá einnig staðfestingu frá hinu opinbera.

Þá munu sveitarfélögin ekki þurfa að bera viðbótarkostnað vegna faqqildingar en stjórnsýsla þeirra í formi byggingareftirlits verður óbreytt frá því sem nú er. Kostnaður vegna úttekta skoðunarstofa á gæðastjórnunarkerfum byggingarfulltrúa fellur þó á sveitarfélögin, en áður var gert ráð fyrir því að byggingarfulltrúar hefðu gæðakerfi vottað af faggiltri vottunarstofu auk þess sem embætti þeirra hefði faggildingu. Kostnaður vegna úttekta skoðunarstofa með gæðastjórnunarkerfum er óverulegur og mun lægri en sá kostnaður sem sveitarfélögin hefðu borið vegna faqqildingar eða gæðastjórnunarkerfis sem vottað væri af faqqiltri vottunarstofu.

(Undirstrikun SVP)

SVP gagnrýndu ákvæði 5. gr. frumvarpsins harðlega þegar drög að frumvarpinu voru birt á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is, og eftirfarandi eru viðbrögð ráðuneytisins í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins:

Nokkrir umsagnaraðilar lýstu yfir áhyggjum af því að hverfa eigi frá því að byggja eftirlitskerfi byggingariðnaðarins á faggiltum skoðunarstofum vegna ákvæðis 5. gr. um niðurfellingu kröfu um faggildingu levfisveitenda. Vegna þessara ábendinga, sem og athugasemda Isavia ohf. um að ekki sé ráðlegt að auka aðkomu hins opinbera að byggingareftirliti, er vakin athygli á því að áætlað er að endurskoða eftirlitskerfi byggingariðnaðarins í heild sinni og er stefnt að því að slík endurskoðun verði unnin samhliða víðtæku samráði við haqsmunaaðila og viðeigandi stjórnvöld. Munu fram komnar athugasemdir vegna aðkomu faggiltra skoðunarstofa að byggingareftirliti verða hafðar til hliðsjónar í þeirri vinnu.

Hvað gerðist?

Lagt er upp með það í frumvarpinu að faggildingarkrafa HMS og byggingarfulltrúa verði afnumin en í hennar stað er verði gerð krafa um að virkt gæðastjórnunarkerfi sé til staðar í starfsemi slíkra aðila. Rökin eru annars vegar þau að engin faggild skoðunarstofa hafi tekið til starfa og hins vegar þar sem sveitarfélögin treysta sér ekki til þess að takast á við faggildingarkröfuna. Þá virðast sjónarmið um kostnað ráða miklu.

Rétt er að benda á að í 19. gr. gildandi laga er ekki aðeins gert ráð fyrir að faggiltar skoðunarstofur taki að sér yfirferð hönnunargagna og öryggis- og lokaúttektir heldur er beinlínis gera ráð fyrir að HMS og byggingarfulltrúar annist slík verkefni. Sú krafa er hins vegar gerð að þessir aðila afli sér faggildingar.

En hvers vegna hefur verið lítið um að faggiltar skoðunarstofur undirbúi móttöku slíkra verkefna? Svarið er að miklu leyti að finna í lögskýringargögnum, þ.e. því var alltaf frestað að faggildingarskyldan fengi virkni. Hvaða fyrirtæki hefja undirbúning að því að sinna verkefnum sem sífellt er frestað?

Rétt er jafnframt að benda á að það felst í því ákveðinn tvískinnungur að bent sé á að sambærilega faggildingarkröfu sé ekki að finna á hinum Norðurlöndunum og þar beri framkvæmdaaðilar sjálfir meiri ábyrgð á eftirliti með hönnun og framkvæmdum. Undir málefnað við ráðherra heyrir t.d. Vinnueftirlitið sem felur faggiltum skoðunarstofum nánast engin eftirlitsverkefni þrátt fyrir að því sé það beinlínis heimilt samkvæmt lögum. Ef lítið er til hinna Norðurlandanna heyrir það nánast til undantekninga að slík verkefni séu í höndum opinberra stofnana, þau eru nánast öll í höndum faggiltra skoðunarstofa.

En hvað er faggilding?

Að mati SVP kristallast misskilningurinn sem upp er kominn e.t.v. í því að menn gera sér ekki grein fyrir hvað faggilding er.

Faggilding snýr aðeins að eftirlitsaðilum, þ.e. hæfi og hæfni þeirra og getu til þess að sinna lögbundnu eftirliti. Hún snertir á engan hátt efni þeirra reglna sem eftirlitið á að tryggja að farið sé eftir. Þannig snýr faggilding t.d. ekki að þeim kröfum sem eru gerðar til hönnunargagna heldur aðeins að hæfni eftirlitsaðila til þess að yfirfara slík gögn og ganga úr skugga um hvort þau eru í samræmi við settar reglur.

Faggilding felur í sér formlega viðurkenningu á hæfi skoðunarstofu/skoðunarmanns til þess að vinna í samræmi við tiltekna staðla og staðlarnir hafa þann tilgang að tryggja að viðkomandi hafi viðeigandi hæfi og hæfni og geri það sem hann á að gera á traustan og gagnsæjan hátt. Gerðar eru almennar hæfiskröfur til skoðunarmanna í mannvirkjaeftirliti sem einkum felast í því að þeir þurfa að hafa tiltekin starfsréttindi, t.d. vera iðnmeistarar með löggildingu, verkfræðingar, tæknifræðingar, arkitektar eða byggingarverkfræðingar. Þá þurfa þeir jafnframt að búa yfir starfsreynslu á tilteknum sviðum. Uppfylli skoðunarmenn almenn hæfisskilyrði teljast þeir uppfylla skilyrði þess að verða skoðunarmenn I–III. Hæfisskilyrðin snúa hins vegar aðeins að getu og hæfni þessara aðila „við ráðningu“. Faggilding hefur hins vegar þann tilgang að sannreyna að þekking og hæfni sé fyrir hendi og að henni verði viðhaldið með það fyrir augum að stuðla að því skoðunarmenn hagi starfi sínu í samræmi við gerðar kröfur á hverjum tíma.

Í stuttu máli er tilgangur faggildingar að ganga úr skugga um tæknilega hæfni skoðunarmanna og tryggja að þeir séu ekki öðrum háðir. Hún felur í sér hlutlægt mat og grundvallaratriði faggildingar felast frummati á hæfni og síðar reglubundnu mati til að tryggja að hæfninni sé við haldið. Lögð er áhersla á eftirfarandi:

1. Hæfni: Reynsla og tæknileg hæfni skoðunarmanna er metin af þar til bærum óháðum aðilum sem búa yfir sérfræðipækkingu til að framkvæma slíkt mat.
2. Sjálfstæði: Skoðunarmenn verða að sýna fram á sjálfstæði gagnvart HMS og sveitarstjórnunum, þ.e. að mat þeirra sé sjálfstætt og afskipti vinnuveitenda hafi ekki áhrif á störf þeirra.
3. Sérstakt hæfi: Skoðunarmenn verða að sýna fram á að hvernig þeir fást við hagsmunaárekstra sem tengjast eftirlitsskyldum aðilum, þ.e. að mat þeirra sé sjálfstætt og afskipti hagsmunaaðila hafi ekki áhrif á störf þeirra.

Fyrirkomulag faggildingar tryggir að menn tileinki sér vinnubrögð sem samræmast settum reglum frekar en að vinna á eigin forsendum og treysta í blindni á eigin getu. Með því að hagnýta faggildingu tryggir löggjafinn og framkvæmdarvaldið hlutlaust mat hæfs þriðja aðila og það styður við réttar og faglegar ákvarðanir í mannvirkjamálum. Réttar og faglegar ákvarðanir stuðla að því að mannvirki uppfylli settar kröfur. Eitt meginhlutverk faggildingarinnar er þess vegna að tryggja að settar reglur séu túlkaðar á samræmdan hátt.

Skoðunarstofur/skoðunarmenn sem sækjast eftir faggildingu þurfa að afla faggildingar frá faggildingarsviði Hugverkastofu þess efnis að þeir séu hæfir til þess að framkvæma það eftirlit sem þeim er ætlað samkvæmt ákvæðum mannvirkjalaga og hæfi (hlutleysi) þeirra sé tryggt. Faggildingarsviðið er faglega og fjárhagslega sjálfstætt og óháð opinberum aðilum og einkaaðilum sem eiga eða kunna að eiga við það viðskipti og lýtur reglubundnu eftirliti Samtaka faggildingaraðila í Evrópu (European Accreditation - EA). Með viðeigandi stöðlum og reglubundnu jafningjamati er þannig ekki einvörðungu tryggt að sambærilegum aðferðum sé beitt um allan heim heldur einnig að aðferðirnar séu í samræmi við nútímakröfur. Með öðrum orðum er með faggildingu er veitt trygging fyrir samræmdu eftirliti sem er í takt við tímann. Slíkt eftirlit eykur svo aftur líkur á að þau mannvirki sem byggð eru uppfylli settar reglur og uppfylli gæðaviðmið.

Meginkröfur sem gerðar eru til faggiltra aðila er að finna í staðlinum ISO/IEC 17020:2012 sem hefur íslenska heitið *Samræmismat - Almenn viðmið um rekstur ýmiss konar stofnana sem annast skoðanir* en staðallinn var þýddur og gefinn út af Staðlaráði Íslands. Í honum eru m.a. sett fram viðmið um hæfi, hæfni (getu), trúnaðarskyldur, eftirlitsaðferðir, stjórnkerfi og reglulegt endurmat á starfsemi. Staðallinn er alþjóðlegur og grundvallast á viðamiklu alþjóðlegu samstarfi inna alþjóðastaðlastofnunarinnar ISO/CASCO sem Íslendingar hafa tekið þátt í í gegnum Evrópunefnd um staðla (CEN-CENELEC). Vinna nefndarinnar endurspeglar efnahags- og félagslegar þarfir 34 aðildarríkja á sviði samræmisyfirlýsinga. Er þetta grundvallað á kröfum hins frjálsa markaðar um að eftirlitsaðilar geti sannað hæfni og hæfi. Benda má á að í flestum samanburðarríkjum hafa dómstólar litið svo að sönnunargildi samræmismats sé afar takmarkað nema það sé framkvæmt af faggiltum aðila.

Staðan á norðurlöndunum

Eins og áður segir er það meðal röksemda þess að fella niður faggildingarskylduna að slíkar skyldur tíðkist ekki á hinum Norðurlöndunum. Hafa ber í huga að íslensk mannvirkjalög eru

ekki eins að efnislegri uppbyggingu og löggjöf nágrannaríkja okkar. Þá er einnig til þess að líta að sum hinna Norðurlandanna eru komin mun lengra en Íslendingar þegar kemur að hagnýtingu faggildingar við mannvirkjaeftirlit og í þeim tilvikum er faggilding nýtt í meira mæli en hér gerist. Það er því alrangt að draga þá einföldu ályktun að þess sé ekki krafist að byggingarfulltrúar séu faggiltir sem skoðunarstofur og byggingareftirliti sé ekki útvistað til faggiltar skoðunarstofa á öllum hinum Norðurlöndunum. Kemur þar til að hlutverk byggingareftirlits er þar einfaldlega skilgreint á annan hátt en hér á landi, sum lönd byggja einvörðungu á opinberu eftirliti og gera ekki ráð fyrir neinu eftirliti nema af hálfu hins opinbera, á meðan önnur hafa fengið faggildum skoðunarstöðvum ríkt hlutverk en sum hafa farið þá leið að votta byggingaraðila þannig að þeir njóti trausts og nokkurskonar eftirlitsfríðinda þegar að mannvirkjagerð kemur. Sem dæmi er rétt að taka upp ákvæði sænskra og norskra skipulags- og byggingarlaga en af þeim má sjá að afstaðan er ekki einhlít.

Svíþjóð

Í 10. kafla sænsku skipulags- og byggingarlaganna (2010:900)¹ er m.a. kveðið á um eftirfarandi:

4 § Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat.

5 § Byggherren ska se till att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

[...]

8 § Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras

1. inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll, eller

2. av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Lag (2011:795).

9 § För den kontroll som avses i 5 § ska det finnas en eller flera kontrollansvariga som

1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett bevis om certifiering, och

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

2. har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.

Om det finns flera kontrollansvariga, ska byggherren se till att någon av dem samordnar de kontrollansvarigas uppgifter.

Den certifiering som avses i första stycket 1 ska vara gjord av någon som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete. Lag (2011:795).

Noregur

25. kafla norsku skipulags- og byggingarlaganna² sem ber fyrirsögnina „Eftirlit“ (n. Tilsyn) er eftirfarandi:

§ 25-1.Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

§ 25-2.Gjennomføring av tilsynet

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 syvende ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivarettatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Departementet kan gi forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn.

§ 25-3.Tilsyn fra overordnet myndighet

Departementet kan etter ønske fra kommunen føre tilsyn med ansvarlige foretak. Forhold i strid med loven eller forskrifter gitt i medhold av loven som avdekkes under tilsynet,

² https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4

rapporteres til kommunen. Kommunen vurderer hvordan de avdekkede forholdene skal følges opp.

Eftirfarandi umfjöllun er svo að finna í leiðbeiningum norsku Mannvirkjastofnunarinnar:

Kommunens bygningsmyndighet er tilsynsorgan for saker etter plan- og bygningsloven. Tilsynsvirksomheten må planlegges og organiseres. Kommuner som ikke er i stand til eller ikke ønsker å utføre tilsyn i egen regi, kan formelt inngå i et interkommunalt samarbeid og overføre oppgaven til annen kommune eller mer uformelt samarbeide med andre kommuner. Kapittel 2.1. gir eksempler på ulike organisasjonsmodeller.

Myndigheten til å fatte avgjørelser med hjemmel i plan- og bygningsloven kan kun delegeres eller settes bort til interkommunalt samarbeid i tråd med kommuneloven. Pålegg og vedtak etter plan- og bygningslovgivningen kan bare fattes av kommunen som bygningsmyndighet eller vertskommunen der det foreligger formelt interkommunalt samarbeid. For øvrig vil ekstern aktør, sakkyndig bistand, annen interkommunal tilsynsenhet eller lignende etter gjennomført tilsyn bare kunne fungere som rådgiver og gi kommunen anbefalinger med hensyn til reaksjoner.

Settes tilsynet bort på uformelt grunnlag, må kommunen aktivt følge opp tilsynsenheten. Kommunen vil her ha det forvaltningsmessige ansvaret for at tilsynet blir gjennomført på en forsvarlig måte og innenfor lovens rammer.

Af framangreindu leiðir að Norðurlöndin hafa ekki farið eina leið þegar að eftirliti kemur heldur er fyrirkomulagið mismunandi á milli þeirra. Það er því með engu móti hægt að draga þá ályktun faggildingarskyldan sé helbert frávik frá því sem tíðkast annars staðar.

Faggilding einfaldar eftirlit og dregur úr byggingarkostnaði

Tilgangur 19. gr. mannvirkjalaga er að samræma opinbert byggingareftirlit á landsvísu og gera hæfum einkaaðilum fært að taka slíkt eftirlit að sér eftir því sem unnt er. Ætla verður að ástæðurnar fyrir því að ákvæðið var lögfest hafi einkum grundvallast á eftirfarandi sjónarmiðum:

- Sjónarmið um einföldun stjórnsýslu og takmörkun umfangs hins opinbera gera ráð fyrir að hið opinbera dragi sig í hlé í þeim tilvikum þegar einkaaðilar geta sinnt sömu verkefnum. Dæmin sýna að byggingarfulltrúaembættin ráða ekki alltaf við eftirlitsverkefni og þá sér í lagi þegar um stór verkefni er að ræða eða á annasömum tímum.
- Það þykir hvorki eðlilegt né æskilegt að útgáfa byggingarleyfis, yfirferð hönnunargagna, útgáfa vottorða og eftirlit með framkvæmdinni sjálfri séu á sömu hendi.
- Skortur á faglegri þekkingu hjá byggingarfulltrúaembættum en ekki er hægt að ætlast til þess að þeir búi yfir kunnáttu á öllum sviðum.
- Hætta þykir á að nálægð byggingarfulltrúa við eftirlitsskylda aðila og sveitarstjórnarmenn geti komið niður á hæfi þeirra.
- Þörf fyrir samræmda túlkun reglna. Með samræmdri túlkun minnka líkur á að einstök embætti byggingarfulltrúa grundvalli ákvarðanir á eigin geðþótta.
- Góð reynsla er af rafmagnseftirliteftirliti þar sem eitt stjórnvald fer með málflokkinn en megnið af eftirlitinu er framkvæmt að faggiltum skoðunarstofum.
- Góð reynsla er af breytingum á eftirliti á öðrum sviðum það sem faggildingun er beitt, svo sem á sviði skoðunar ökutækja.

- Nauðsynlegt hefur þótt að efla hæfi og hæfni byggingareftirlitsins í þeim tilgangi að tryggja hagsmuni neytenda og fyrirtækja. Hinn almenni borgari hefur lítil tók á yfirfara öryggi og gæði mannvirkja við kaup, hvorki í tilviki nýrra eða eldri mannvirkja.
- Faggilding krefst þess að reglur og viðmið séu sett fram á skilgreindan og skilmerkilegan hátt en í sögulegu samhengi hefur ekki verið gætt að því. Tilurð skoðunarhandbóka eru bein afleiðing af því að ákveðið var að gera kröfu um faggildingu samkvæmt ákvæðum mannvirkjalaga.

Faggilding stuðlar að því að skoðunarstofur og byggingarfulltrúar búi yfir sambærilegri getu og hæfni. Þá tryggir hún að framangreindir aðilar séu sjálfstæðir gagnvart yfirboðurum og eftirlitsskyldum aðilum. Ekki síst stuðlar faggilding að samræmdu eftirliti um landið allt. Samræmið dregur úr samfélagslegum kostnaði og eykur líkur á að mannvirki uppfylli gerðar kröfur. Ávinningurinn kemur fram í lægri eftirlitskostnaði í ljósi þess að eftirlitið grundvallast á samræmdum aðferðum. Þá eykst skilvirki við samræmingu eftirlits.

Hjá eigendum mannvirkja kemur ábatinn fram í betri mannvirkjum og minni þörf á viðhaldi. Ástæðan er sú að skilgreind og gegnsæ vinnubrögð í eftirliti stuðla að vönduðum vinnubrögðum af hálfu framkvæmdaraðila. Samfara samræmingu eftirlits og framsetningu skilgreindra krafna og viðmiða verður eftirlitið einfaldara viðfangs og hlutverk HMS hnitmiðaðra. Framangreint kallar á meiri aga við framkvæmdir.

Kostnaður sveitarfélaga af faggildingu er upphaflega einsskiptiskostnaður og í framhaldinu lægri reglulegur kostnaður. Virðast sveitarfélögin hafa áætlað kostnaðinn nema um 50 millj. kr. á fyrsta ári en 25 millj. kr. árlega þar á eftir. Má í þessu samhengi benda á að áætlaður árlegur kostnaður vegna galla á mannvirkjum í Noregi nam á árunum eftir síðustu aldamót um 10% af byggingarkostnaði. Ef tekið er mið af því mati er bæði ljóst að til mikils er að vinna að bæta gæði byggingareftirlits. Þá er ljóst að fórnarkostnaðurinn af því að taka faggildingarskylduna ekki upp verður hár. Með traustu eftirliti er stefnt að því að tryggja hagsmuni fyrirtækja og neytenda sem verða að geta treyst því að mannvirkjagerð sé í samræmi við kröfur um öryggi og gæði.

Faggilding eykur framkvæmdahraða

Eins og fram hefur komið getur faggildingarskyldan komið því til leiðar að byggingareftirlit verði samræmt um landið allt. Um langa hríð hefur atvinnulífið barist fyrir samræmingu eftirlits og jafnvel gengið svo langt að kalla eftir því að eftirlitsstofnanir verði á sumum sviðum sameinaðar fyrir landið allt.³ Ástæðan er einföld, það kostar bæði tíma og peninga að undirbúa og vinna að verkefnum vitandi að mismunandi eftirlitskröfur eru gerðar eftir umdæmum. Þá kalla deilur um eftirlitsaðferðir og kröfur á tíma- og kostnaðarsama úrlausn innan stjórnsýslunnar eða dómstóla. Slíkur málarekstur tefur fyrir framkvæmdum og skapar óvissu og það þekkja allir.

Í framangreindu ljósi væri nær að faggildingarskyldan yrði efld og jafnvel komið með einhverjum hætti til móts við þau sveitarfélög sem telja sig standa höllum fæti þegar að því kemur að afla faggildingar fyrir byggingarfulltrúa.

³ <https://www.visir.is/g/2019190329027>

Faggildingarskyldan dregur ekki úr getu til að stýra eftirliti

Umfjöllun í greinargerð frumvarpsins verður ekki skilin á annan veg en að flokkun mannvirkja eftir stærð, flækjustigi þeirra í byggingu, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi eigi að leiða til þess að unnt verði að auka eftirlit með flóknari mannvirkjum en að sama skapi minnka eftirlit með einfaldari mannvirkjum og þeim mannvirkjum sem ætluð eru til eigin nota. Þarna er um að ræða það sem kallað er áhættustjórnun í eftirliti, þ.e. leið til að skilgreina áhættur þannig að val á eftirlitsaðferðum og umfang eftirlits, og eftir atvikum viðurlög, leiði til þess að viðeigandi eftirlit verði haft með þeim sem þurfa á því að halda. Er þar með stefnt að því að eftirlit verði í senn skilvirkt og hagkvæmt og hafi þá verkan sem þörf er á.

Ekki verður með neinum hætti séð hvernig faggildingarskyldan getur haft áhrif á framangreint enda snýr faggildingin aðeins að hæfni og getu eftirlitsaðila, algerlega óháð því hvaða kröfur eru gerðar til mannvirkja. Með öðrum orðum hefur flokkun mannvirkja sem liður í áhættustýrðu eftirlit engin áhrif á hæfni og getu eftirlitsaðila. Þetta er einfaldlega ekki sami hluturinn.

Afnám faggildingarskyldunnar einfaldar ekki regluverkið

Í 19. gr. mannvirkjalaga er kveðið á um skyldu HMS og byggingarfulltrúa til að afla sér faggildingar vegna tiltekins eftirlits. Í 5. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að framangreindir aðilar eigi að hafa virkt gæðastjórnunarkerfi og HMS hafi eftirlit með gæðastjórnunarkerfi byggingarfulltrúa. Þá er lagt til að kveðið verði á um að við framkvæmd slíks eftirlits skuli byggingarfulltrúar afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá faggilttri skoðunarstofu.

Ekki verður betur séð en það gæti misskilnings um hlutverk gæðastjórnunarkerfa. Hlutverk slíkra kerfa er að tryggja einsleitni við framkvæmdir af öllum gerðum og er þeim ekki ætlað að tryggja hæfi og hæfni. Það er hinsvegar hlutverk faggildingar að tryggja að þeir sem framkvæma prófanir, vottanir og skoðanir hafi til þess nauðsynlega hæfni og hæfi eins og nefnt var hér að framan. Uppbygging alþjóðakerfis faggildingar um hæfis- og hæfnismat er einmitt til komin vegna krafna opinberra aðila, neytenda og frjálsa markaðarins um að eftirlit sé traust. Innleiðing gæðastjórnunarkerfa samkvæmt mannvirkjalögum hafði þann eina tilgang að tryggt væri að tilteknir aðilar hefðu hugað að tilteknum atriðum í samræmi við kröfur laga og reglugerða. Í því samhengi er það t.d. algerlega ófullnægjandi að byggingastjórar fari með ytra eftirlit.

Af framangreindu leiðir að sú einföldun sem frumvarpið gerir ráð fyrir felst einkum í því að engum utanaðkomandi óháðum aðila verður falið að hafa eftirlit með því að útgáfa byggingarleyfa og úttektir sé í samræmi við settar reglur. Faggiltum skoðunarstofum verður þannig aðeins ætlað að veita álit á fyrirbyggjandi gæðakerfi og virkni þess. Framkvæmdaraðilum verður þess vegna í sjálfsveld sett hvernig þeir haga framkvæmdum eftir hönnunargögnum og neytendavernd er þannig algerlega fyrir borð borin. Þar með virðist horfið frá því að ganga tryggilega úr skugga um að eftirlitið sé samræmt og faglegt. Ekki verður séð hvernig það á að leiða til einföldunar regluverksins nema ætlunin sé að fela framkvæmdaraðilum einum að ákveða hvernig mannvirki skuli gerð. Samkvæmt frumvarpsákvæðum verður eftirlitið enn til staðar en það verður bara alfarið í höndum HMS að sinna því, hvort sem það snýr að framkvæmd byggingarfulltrúa eða starfsmönnum HMS. Eftirlitið verður þar með ekki einfaldað heldur aðeins dregið úr kröfum til þeirra sem eiga að sinna eftirlitinu.

Byggingavörur

Vegur og gildi faggildingar hefur vaxið og sést það m.a. af þeim kröfum sem gerðar eru til byggingarvara. Svo heimilt sé að markaðssetja slíkar vörur hér á landi þurfa þær að uppfylla skilyrði laga um byggingarvörur og slíkar vörur má aðeins nýta við mannvirkjagerð að þau skilyrði séu uppfyllt. Skilyrðin tryggja að varan sé nothæf og stöðug og í stuttu máli er aðeins faggiltum aðilum heimilað að leggja mat á hvort svo sé.

Er það óforsvaranlegt að sambærilegum aðferðum sé beitt í tilviki mannvirkja og byggingarvara?

Umfjöllun um faggildingu í frumvarpsdrögum ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra

Ástæða er til að benda á eftirfarandi umfjöllun sem er að finna í drögum að frumvarpi til laga um opinberan stuðning við nýsköpun sem voru birt nýverið á samráðsgátt stjórnvalda:

Fyrirkomulag faggildingar tryggir að þeir sem vinna að rannsóknum, skoðunum, prófunum og mælingum séu hæfir til að vinna þau verkefni á faglegan og samræmdan hátt. Faggilding er viðvarandi verkefni þar sem faggiltir aðilar sæta reglulegum úttektum faggildingarstjórnvaldsins. Faggilding eykur þannig fagmennsku og öryggi í framangreindum verkefnum og samræmt verklag og mikilvægt er að fleiri aðilar hér á landi sækji sér faggildingu til að tryggja hæfi til mælinga og prófana.

Af framangreindu verður ráðið að skilningur á gildi og gagnsemi faggildingar er til staðar innan Stjórnarráðsins.

Að lokum

Eins og komið hefur fram eru SVÞ helst á þeirri skoðun að skortur á skilningi á faggildingu, virkni hennar og áhrifum hafi valdið því að menn hafi horft á hana sem farartálma sem hefði viðbótarkostnað í för með sér. Ekki virðist t.d. verið litið til reynslu HMS við framkvæmd faggilts eftirlits, s.s. innan málaflokks *öryggis mannvirkja – rafmagn* en við breytingar á því sviði sköpuðust tækifæri til að draga verulega úr eftirlitsstarfseminni þar sem faggiltar skoðunarstofur framkvæma eftirlitið með tilheyrandi lækkun eftirlitskostnaðar.

Mat samtakanna er að virk eftirfylgni með faggildingarskyldunni hefði leitt til annarrar niðurstöðu enda hefði mönnum þá orðið ljóst hvaða ávinningur hlýst af faggildingu og því verklagi sem hún krefst í formi skilgreindra krafna, samræmdrar túlkunar og hagkvæmni við framkvæmd eftirlits. Sveitarfélögin hafa hins vegar dregið það um langa hríð að afla faggildingar fyrir byggingarfulltrúa, m.a. vegna áhyggna af kostnaði. Þó virðist kostnaðurinn ekki alltaf sitja í mönnum því í 3. kafla greinargerðar frumvarpsins kemur eftirfarandi fram:

Sveitarfélögin hafa flest talið að mikill kostnaðarauki felist í kröfu um faggildingu leyfisveitanda og hafa þau, ásamt fulltrúum atvinnulífsins, bent á að ákiósanlegra væri að skoða heldur útivistun verkefna til óháðra sérfræðinga, svo sem verkfræðistofa.

(Undirstrikun SVÞ)

Virðist framangreint benda til þess að kostnaður við eftirlit sé ekki aðalatriðið heldur hvert greiðslur renna. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að faggiltar skoðunarstofur eru einmitt

óháðir sérfræðiaðilar sem búa við þá stöðu að hæfi og hæfni eru tryggð fyrir tilstuðlan alþjóðlegs kerfis. Það er a.m.k. ljóst að útvistun verkefna til verkfræðistofa í stað skoðunarstofa er ekki til þess gerð að draga úr kostnaði, hvorki til skamms né langs tíma lítið auk þess sem gera verður ráð fyrir að setja þurfi upp séríslenskt kerfi til að tryggja að verkfræðistofur í samkeppni standi undir ábyrgð og búi yfir fullnægjandi hæfi og hæfni. Það yrði í því samhengi verulega óvenjulegt ef komið yrði á fót kerfi þar sem samkeppnisaðilar hafa eftirlit með hvor öðrum. Þá mun það t.d. vekja spurningar ef verkfræðistofa fer með eftirlit í máli sem getur haft óbein áhrif á annað sambærilegt mál sem hún fæst við á hönnunarstigi.

Í stuttu máli byggist afnám faggildingarskyldunnar á þeim misskilningi að afnámið lágmarki tíma og kostnað við eftirlit og hafi þannig áhrif til lækkunar byggingarkostnaðar. Slíkar ályktanir byggja á misskilningi eða takmarkaðri þekkingu á faggildinu, faggildingarskyldan snýr einfaldlega að öðrum þáttum.

Í ljósi framangreinds leggjast SVP gegn lögfestingu 5. gr. frumvarpsins.

Ef ekki verður fallist á sjónarmið samtakanna ætti hið allra minnsta að gera þá kröfu í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins að einvörðungu verði heimilt að útvista eftirliti til faggiltra skoðunarstofa. Verkfræðistofum er í lófa lagið að afla sér faggildingar.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur

Reykjavík, 4. nóvember 2020

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki nr. 160/2010 (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð)

Lagt hefur verið fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010. Öryrkjabandalag Íslands og Sjálfsbjörg Ish. sendu inn umsagnir til félagsmálaráðuneytisins þegar drög að frumvarpinu var lagt fram í samráðsgátt í maí 2020. Frumvarpið hefur ekki tekið miklum efnislegum breytingum síðan. Bandalagið ítrekar afstöðu sína, sem kemur fram í fylgiskjali en bendir á að vísanir í einstakar greinar frumvarpsins eigi ekki við um það frumvarp sem nú liggur fyrir.

Sérstakar áherslur:

Brýnt er að aðaluppdrættir mannvirkja sem falla undir ákvæði um algilda hönnun séu merktir svo að tryggt sé að skoðunarmenn fari sérstaklega yfir þá þætti við úttektir.

Ljóst er að fullt aðgengi fyrir alla á að vera tryggt að mannvirkjum sem falla undir ákvæði algildrar hönnunar að fenginni öryggisúttekt. Þó hefur það liðist að leyfisveitendur gefi eigendum talsverðan slaka á við að standast þær kröfur, án þess að nokkur heimild sé til þess í íslenskri löggjöf. Það hefur þýtt að mannvirki séu tekin í notkun án þess að aðgengi sé að þeim fyrir fatlað fólk og jafnvel afsakað með því að lokaúttekt hafi ekki farið fram. Það verður að taka fyrir það. Leyfisveitendur eiga ekki að gefa út öryggisúttekt nema að fullt aðgengi að mannvirkinu sé fyrir alla. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun verður að halda uppi virkari eftirliti með leyfisveitingum en hefur verið. Ennfremur verður að vera skilyrði fyrir því að öryggisúttekt og lokaúttekt verði gefin út á mannvirki að því tilskyldu að slökkviliðið samþykki það. Það skilyrði er ekki fyrir hendi í dag, þrátt fyrir að fulltrúi slökkviliðsins eigi að vera viðstaddur þessar úttektir.

Það eftirlit sem lítið er komið inn á er eftirlit almennings með byggingarframkvæmdum og veittum leyfum. Það er gríðarlega mikilvægt að ferlið sé gegnsætt svo að hinn almenni borgari geti fylgst með að byggingarleyfi séu afgreidd með eðlilegum hætti, að eftirlit sé virkt og að undanþágur og leyfi fyrir breytingum séu ekki gefnar án gilds rökstuðnings sem byggður er á heimild í lögum. Byggingargátt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem hefur verið í smíðum í langan tíma er aðeins ætluð fag- og embættismönnum. Neytendaverndin er lítil. Möguleikar fólks sem á eftir að eignast og nota mannvirkin til framtíðar til að fylgjast með ákvarðanatöku eru nánast engir, heldur hafa hagsmunir þeirra sem vinna við það að reisa byggingar og selja þær sem fyrst með sem mestum ágóða talist mikilvægastir. Þá skal bent á að fram hefur komið í svari byggingarfulltrúans í Reykjavík við fyrirspurn ÖBÍ að ekki sé sérstaklega haldið utan um greinargerðir sem verður að leggja fram ef eigendur eldri

mannvirkja telja sig ekki geta bætt aðgengi fyrir fatlað fólk við breytingar. Því er ekki hægt að greina hvort afgreiðsla þeirra erinda hafi verið á faglegum grunni.

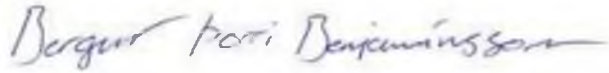
ÖBÍ leggur til breytingar á frumvarpinu með hliðsjón af þeim ábendingum sem koma fram að ofan og í umsögn bandalagsins dags. 14. maí 2020.

Ekkert um okkur án okkar

Með vinsemd og virðingu,



Þuríður Harpa Sigurðardóttir
formaður ÖBÍ



Bergur Þorri Benjamínsson
formaður Sjálfsbjörg Ish.

Fylgiskjal: Umsögn Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki nr. 160/2010 (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð), dags. 14. maí 2020.

Reykjavík, 14. maí 2020

Umsögn Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki nr. 160/2010 (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð)

Flokkun mannvirkja

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að tekið verði upp kerfi til flokkunar mannvirkja „eftir stærð þeirra, hversu vandasöm hönnun þeirra er, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi.”

Í greinargerð segir að með “því að innleiða flokkun mannvirkja mætti gera framkvæmdarferlið einfaldara og styttra, með minna eftirliti, fyrir þau mannvirki sem teljast minniháttar samkvæmt flokkun en hafa ferlið ítarlegra, með auknu eftirliti, fyrir þau mannvirki sem teljast til að mynda flókin og samfélagslega mikilvæg” (bls. 7).

Ekki er skýrt nánar hvaða mannvirki gætu talist meiri- eða minniháttar, en ef reynslan er einhver vísbending kæmi ekki á óvart ef flest mannvirki teldust minniháttar enda hefur atvinnulífið þrýst mjög á um minna eftirlit og aukið svigrúm til að byggja ódýrt og fljótt án mikilla afskipta. Sagt er að stefnt verði að því að útfæra flokkun mannvirkja í nánu samráði við hagsmunaaðila og önnur stjórnvöld. Krafa okkar er að fulltrúar almennings, þess fólks sem á eftir að nota mannvirkin, ekki síst helstu samtök fatlaðs fólks sem hafa mikilla hagsmuna að gæta, komi að þeirri ákvarðanatöku frá fyrstu stigum.

Rétt er að geta þess að Öryrkjabandalagi Íslands hefur ítrekað verið haldið utan við slíka áætlunarvinnu og hvorki fengið sæti á Byggingarvettvanginum né í átakshópi um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði.

Leyfisveitingar, úttektir og eftirlit

Eftirlit er gríðarlega mikilvægt og því er mjög ábótavant í þessum geira. Byggingarfulltrúar sveitarfélaganna hafa það hlutverk að fara yfir hönnunargögn, veita leyfi og gera öryggis- og lokaúttektir, en byggingarstjórar eiga nú sjálfir að framkvæma áfangaúttektir á byggingartímanum.

Þorri mannvirkja sem byggður er á að vera aðgengilegur öllum og algild hönnun höfð í hávegum, skv. ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Síðari breytingar hafa það sameiginlegt að þrengt hefur verið að þessum skilyrðum og kannski ætti skilgreiningin frekar að vera aðgengi fyrir flesta oftast. Þessi ákvæði eru svo ítrekað brotin án afleiðinga sem



sýnir hversu eftirlitið er máttlaust í raun. Þess vegna er mjög ámælisvert að fallið hafi verið

frá áætlunum um að fela óháðum skoðunarstofum eftirlit með byggingarframkvæmdum eins og stefnt hefur verið að lengi. Nálægð leyfisveitanda við verktaka og sveitarfélagið sem bæði hafa hagsmuni af því að mannvirknið risi hratt getur aukið til muna líkurnar á að ýmislegt sé látið fljóta sem ekki er gert ráð fyrir í löggjöfinni. Þess verður þó að gæta að álagið á embættin er gríðarlegt og fæst hafa bolmagn til að sinna öllum sínum skyldum eins og æskilegt væri.

Helsta vandamálið í kerfinu í dag er þó sjálfsagt samspil öryggis- og lokaúttektar. Þegar öryggisúttekt hefur verið gerð mega líða þrjú ár fram að lokaúttekt, en þar sem byggingarstjóri skal skv. reglum óska eftir lokaúttekt frekar en að leyfisveitandi gangi á eftir henni getur hún dregist langt fram yfir þann tíma. Í stuttu máli sagt er hægt að taka mannvirki í notkun, þ.m.t. flytja inn í það, að lokinni öryggisúttekt, en ákvæði um algilda hönnun þurfa ekki að vera uppfyllt fyrr en að fenginni lokaúttekt. Það þýðir að nýbygging getur verið óaðgengileg fötluðu fólki í mörg ár þrátt fyrir að við höfum undirgengist skyldu um að jafna aðgang fólks að samfélaginu. Viðkvæði hönnuða og byggingarfulltrúa við aðfinnslum er oft að lokaúttekt sé ekki búin, þ.e. að aðgengi muni verða í lagi eftir x mörg ár, rétt eins og að þá muni útidyratröppur skyndilega víkja fyrir römpum, háir þröskuldar verði fjarlægðir, veggir færðir til svo hægt sé að snúa sér í hjólastól, lyfta verði sett í stökk og sjálfvirkur opnunarbúnaður við allar dyr í almenningi. Í millitíðinni á fólk sjálfsagt að biðja fyrir utan. Það er afar mikilvægt að breyta löggjöfinni svo að ákvæði um algilda hönnun séu uppfyllt við öryggisúttekt.

Það er gott skref að haft verði eftirlit með gæðastjórnunarkerfum í rafrænni byggingargátt þar sem einnig verður hægt að koma að athugasemdum, sbr. 3. gr. Vonandi verður eftirlit Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar með leyfisveitingum og byggingarframkvæmdum aukið frá því sem var, en eftirlit gömlu Mannvirkjastofnunarinnar með því að ákvæði um algilda hönnun væru virt hefur ekki verið áberandi gegnum árin. Það skýtur þó skökku við að stofnunin á ekki að framkvæma eftirlit með gæðastjórnunarkerfum heldur er gert ráð fyrir að “eftirlitsskyldir aðilar afl[i] úttekta frá faggiltum skoðunar- eða vottunarstofum eftir atvikum.” (um 3. gr. í greinargerð, bls. 7). Enn er eftirlitsskyldum aðilum fengin sú ábyrgð að halda utan um eftirlit með sjálfum sér og sínum verkum, sem gerir eftirlit jafnan bitlitið eins og dæmin sanna.

Umsögn þessi var kynnt fyrir Landssamtökunum Þroskahjálpi sem óskuðu eftir að í umsögninni kæmi fram að samtökin eru fullkomlega sammála því sem fram kemur í henni og skora á hlutaðeigandi stjórnvöld að taka athugasemdir, ábendingar og tillögur sem settar eru fram í umsögninni til viðeigandi og vandaðrar umfjöllunar í samstarfi og samráði við fatlað fólk og samtök sem vinna að réttinda- og hagsmunamálum þess.

Tillögur

ÖBÍ leggur til að

- bandalagið taki þátt í vinnu starfshóps um að útfæra flokkun mannvirkja
- ákvæði um algilda hönnun mannvirkja verði uppfyllt við öryggisúttekt

- Húsnæðis- og mannvirkjastofnun taki upp virkt eftirlit með leyfisveitingum og byggingarframkvæmdum

Ekkert um okkur án okkar

Með vinsemd og virðingu,



Þuríður Harpa Sigurðardóttir
formaður ÖBÍ