

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum (flokkun mannvirkja og eftirlit með mannvirkjagerð).

Frá félags- og barnamálaráðherra.

#### 1. gr.

Við 3. gr. laganna bætist eftirfarandi skilgreining í viðeigandi stafrófsröð: *Áritun eða undirritun*: Staðfesting skjals, þ.m.t. með rafrænum hætti, sbr. lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019.

#### 2. gr.

2. másl. 1. mgr. 9. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra getur í reglugerð kveðið á um að minni háttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum, sbr. flokkun mannvirkja skv. 1. mgr. 17. gr., skuli undanþiggja byggingarleyfi, að slíkar framkvæmdir séu einungis tilkynningarskyldar eða að gera skuli vægari kröfur um fylgigögn eða umsóknarferli.

#### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. 2. tölul. 1. mgr. orðast svo: Aðaluppdrættir hafa verið yfirfarnir og staðfestir af leyfisveitanda.
- b. 2. mgr. orðast svo:  
Séruppdrætti og tilheyrandi greinargerðir skal yfirfara og staðfesta af leyfisveitanda áður en vinna við viðkomandi verkþátt hefst.

#### 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. koma þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Mannvirki skulu flokkuð eftir stærð þeirra, hversu vandasöm hönnun þeirra er, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi. Umfang og eðli eftirlits með framkvæmdum skal taka mið af þeirri flokkun. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um flokkun mannvirkja og hvernig umfangi og eðli eftirlits sé háttað 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 og iðnmeistara skal þó ávallt fara fram á minnst fimm ára fresti. Við framkvæmd eftirlits, sem og við umsókn um starfsleyfi eða endurnýjun þess, skulu eftirlitsskyldir aðilar afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá 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.

## 5. gr.

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 gæðastjórnunarkerfis frá faggiltri skoðunarstofu.

## 6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- a. Orðin „eigin hendi“ í 2. másl. 2. mgr. falla brott.
- b. 3. másl. 5. mgr. fellur brott.

## 7. gr.

2. mgr. 37. gr. laganna orðast svo:

Uppdrættir sem leyfisveitandi hefur samþykkt skulu ásamt útgefnu byggingarleyfi ætíð vera aðgengilegir eftirlitsmönnum.

## 8. gr.

52. gr. laganna orðast svo:

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er heimilt að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu og verkefni sem stofnuninni er falið að annast eða tekur að sér, m.a. fyrir undirbúning, svo sem vegna aðkeyptar sérfræðiþjónustu, útgáfu byggingar- og framkvæmdarleyfis og vottorða, fyrir útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og útgáfu starfsleyfa og löggildinga, samkvæmt gjaldskrá sem stjórn stofnunarinnar setur. Gjaldtakan skal aldrei vera hærri en nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita þjónustuna.

## 9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. tölul. 1. mgr. 60. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „gæðakerfa“ í 1. másl. kemur: byggingarfulltrúa.
- b. 2. másl. fellur brott.

## 10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða:

- a. Við 1. tölul. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Byggingarfulltrúar og starfsmenn þeirra sem voru starfandi við gildistöku laga þessara teljast einnig uppfylla skilyrði 1. mgr. 21. gr. sem skoðunarmenn.
- b. 2. tölul. orðast svo: Leyfisveitanda er heimilt á eigin kostnað að útvista eftirliti við yfirferð séruppdrátta 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.

## 11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## 12. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019, með síðari breytingum: Við 17. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þá getur ráðherra einnig kveðið nánar á um notkun rafrænnar byggingagáttar í reglugerð.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarpið þetta er samið af laganefnd sem skipuð var af félags- og barnamálaráðherra. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar félagsmálaráðuneytis, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Nefndina skipuðu Anna Guðmunda Ingvarsdóttir aðstoðarforstjóri Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, formaður, án tilnefningar, Erna Hrönn Geirsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Björn Karlsson sérfræðingur, tilnefndur af félagsmálaráðuneytinu. Frumvarpið byggir á tillögum átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði, sem skipaður var af forsætisráðherra 4. desember 2018. Átakshópurinn skilaði 40 tillögum um umbætur á húsnæðismarkaði 19. janúar 2019, sem meðal annars höfðu að markmiði að lækka byggingarkostnað. Hluti tillagnanna beindist að skipulags- og byggingarmálum en fimm tillögur sneru beint að endurskoðun reglna eða verklags á sviði mannvirkjamála. Átakshópurinn lagði einnig til að myndaður yrði samstarfsvettvangur stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila til að auka yfirsýn yfir skipulags- og byggingamál. Íbúðalánasjóði var falið að halda utan um eftirfylgni tillagnanna í samráði við viðeigandi ráðuneyti og skila stöðuskýrslu þrisvar á ári. Fyrsta skýrslan var gefin út í apríl 2019 og kom þar fram að ákveðið hefði verið að Byggingavettvangurinn mundi sinna hlutverki samstarfsvettvangs stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila. Þar ættu Íbúðalánasjóður, Mannvirkjastofnun, Samtök iðnaðarins, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Framkvæmdasýsla ríkisins, Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun fulltrúa og yrðu tillögur sem snúa að skipulags- og byggingarmálum teknar fyrir á þeim vettvangi.

Byggingavettvangurinn skilaði fyrstu tillögum að breytingum í nóvember 2019 og var markmið þeirra að hrinda í framkvæmd hluta þeirra tillagna sem átakshópurinn hafði lagt fram í janúar 2019. Þar kom fram að nauðsynlegt væri að efla og auka þátt rafrænnar stjórnsýslu í

öllum ferlum til þess að auka skilvirkni og gagnsæi. Mikilvægt væri að innleiða rafræn gagnaskil og rafrænar undirskriftir í öllum ferlum. Tillögurnar miðuðu að því að draga úr sóun, efla og einfalda eftirlit sem og að einfalda regluverk byggingarframkvæmda. Lagt var til að innleidd yrði flokkun mannvirkja eftir umfangi og eðli þeirra, að fyrirmynd annarra Norðurlanda, í þeim tilgangi að einfalda og efla eftirlit með mannvirkjum og gera það skilvirkara. Einnig væri hægt að nýta slíka flokkun til að stytta umsóknarferli þegar um tilteknar framkvæmdir væri að ræða, svo sem einfaldari framkvæmdir. Þá var talið að með slíkri breytingu yrði auðveldara að stýra eftirliti með mannvirkjagerð og greina hvar þyrfti að auka og efla eftirlit. Af þeim sökum væri sú eftirlitsleið sem farin hefði verið með setningu laga um mannvirki, þ.e. að gera kröfu um að allir skoðunaraðilar væru faggiltir, þ.m.t. byggingarfulltrúaembætti og Mannvirkjastofnun, ekki lengur fýsileg. Lagði Byggingavettvangurinn til að fallið yrði frá faggildingarkröfu í lögnum auk þess sem ráðherra yrði veitt heimild til að flokka mannvirki eftir umfangi og eðli þeirra í reglugerð.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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. Með lögum nr. 64/2018 um breytingu á lögum um mannvirki var tekið skref í átt að einfaldara eftirliti með framkvæmdum með því að auka innra eftirlit byggingarstjóra og fela þeim framkvæmd áfangauttekta, sem áður var á höndum leyfisveitanda. Þá voru með (8.) breytingu á byggingarreglugerð nr. 112/2012 innleiddar stöðuskoðanir leyfisveitanda sem ætlað er að einfalda eftirlit og fækka þeim skoðunum sem leyfisveitandi þarf að framkvæma í hverju verki fyrir sig, með því að taka mið af stærð, umfangi og áhættu einstakra framkvæmda við mat á tíðni stöðuskoðana. Með því að innleiða flokka mannvirkja í byggingarreglugerð væri hægt að staðla slíkt mat og samræma um allt land. Þá væri hægt að nýta slíka flokkun við einföldun regluverks við leyfisveitingar.

Ákvæði 19. gr. laga um mannvirki um faggildingun leyfisveitanda hefur verið í lögnum 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, annað hvort af faggiltum skoðunarstofum eða af byggingarfulltrúum sem hefðu hlotið faggildingun 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 faggildingarinnar hafa verið verulega vanmetinn við mat á áhrifum laganna. Þá hafa ýmsir hagsmunaaðilar bent á að krafa um faggildingun eftirlitsaðila sé hvorki til þess fallin að einfalda stjórnslu 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.

Sveitarfélög hafa þann kost samkvæmt gildandi lögum að útvista þáttum byggingareftirlits til faggildrar skoðunarstofu samkvæmt ákvæðum 20. gr. laganna og komast þannig hjá kostnaði vegna faggildingar hjá embættunum sjálfum. Við undirbúning frumvarps til laga um mannvirki var metin þörf fyrir eftirlitsreglur skv. 3. gr. laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, en samkvæmt því var meðal annars gert ráð fyrir um það bil 50 starfandi faggildingarstofum. Verður að telja líklegt að meginþorri áætlaðs fjölda faggildingarstofa hafi verið byggingarfulltrúaembætti. Staðreyndin er þó sú að enn sem komið er hefur engin skoðunarstofa fengið faggildingun til að sinna slíkum verkefnum.

Upphaflega var gert ráð fyrir að 19. gr. laga um mannvirki tæki gildi 1. janúar 2018. Þeirri dagsetningu hefur verið frestað í tvígang, fyrst með breytingalögum nr. 91/2017, þar sem veittur var frestur vegna yfirferða séruppdráttá og framkvæmd úttekta til 1. janúar 2019 og til yfirferðar aðaluppdráttá til 1. janúar 2020. Frumvarpið var lagt fram þar sem ljóst var að ekkert sveitarfélag hafði aflað sér faggildingar eða hafði undirbúning á slíku. Þá voru engar faggiltar skoðunarstofur til staðar til að taka að sér umrædda vinnu skv. 20. gr. laga um mannvirki. Gildistöku 19. gr. var síðan frestað í heild til 1. janúar 2021 með breytingalögum nr. 64/2018. Í nefndaráli umhverfis- og samgöngunefndar kom þá fram að allir umsagnaraðilar hefðu gert miklar athugasemdir við faggildingarkröfu laganna auk þess sem kallað var eftir frekari rökstuðningi fyrir henni. Í áli nefndarinnar kom enn fremur fram að brýnt væri að fram færi heildarendurskoðun á ákvæðum laganna um faggildingu.

Í núverandi lagaumhverfi er viss ómöguleiki til staðar fyrir byggingarfulltrúaembættin til að fela öðrum yfirferð hönnunargagna skv. 20. gr. laganna þar sem engin faggilt skoðunarstofa hefur tekið til starfa. Slíkt hefur og getur skapað töluverðan vanda þegar stór uppbyggingarverkefni koma til, líkt og Harpa á sínum tíma og nú nýi Landspítalinn, þar sem séruppdrættir skipta þúsundum og ljóst er að byggingarfulltrúaembættin hafa ekki bolmagn til að sinna því eftirliti. Þegar slíkt hefur komið upp hafa byggingarfulltrúaembættin þurft að leita til annarra skoðunaraðila þrátt fyrir að slík heimild sé ekki til staðar í lögnum. Af þessum sökum er nauðsynlegt að kveðið verði á um lausn til bráðabirgða í lögnum sem gerir sveitarfélögum kleift að fela skoðunarmönnum utan byggingarfulltrúaembættanna yfirferð hönnunargagna að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Ekki er þó um endanlega lausn að ræða þar sem fyrirhuguð er heildarendurskoðun á eftirliti með framkvæmdum við mannvirki og er ákvæðið því aðeins til bráðabirgða.

Ekki hefur enn hafist vinna við þá heildarendurskoðun sem kallað hefur verið eftir af hálfu Alþingis á ákvæðum laga um mannvirki um faggildingu eftirlitsaðila. Nauðsynlegt er að hefja slíka endurskoðun sem fyrst, enda hefur ítrekað verið vakin athygli á því að krafa um faggildingingu allra eftirlitsaðila þekkist ekki annars staðar á Norðurlöndum eða í öðrum löndum sem Ísland miðar sig við og að of mikill kostnaður lendi á húsbyggjendum verði allir eftirlitsaðilar faggiltir. Þá hefur verið bent á að svo víðtæk krafa um faggildingu sé ekki til þess fallin að einfalda stjórnáslu og regluverk í byggingariðnaði.

Nauðsynlegt þykir að endurskoða öll ákvæði laga um mannvirki um faggildingarkröfur gagnvart eftirlitsaðilum í byggingariðnaði en þá þarf um leið að endurmeta eftirlitsaðferðir við mannvirkjagerð í heild og leggja fram tillögur að nýju og bættu eftirlitskerfi. Þá þarf að skoða sérstaklega hvort ástæða þyki til að minnka opinbert eftirlit og leggja meiri áherslu á innra eftirlit þeirra sem ábyrgð bera á byggingarframkvæmdum. Þykir því ótímabært að kveða á um brottfall annarra ákvæða en 19. gr. laganna sem fjalla um faggildingu en þess í stað muni ráðherra fela Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að endurskoða framkvæmd og skipulag eftirlits með mannvirkjagerð að höfðu víðtæku samráði við hagaðila. Stefnt verður að því að niðurstöður þeirrar endurskoðunar liggi fyrir í desember 2020. Þá er einnig miðað að því að hægt verði að nýta flokkun mannvirkja til að einfalda eftirlit og yrði því ákjósanlegt að samtvinna vinnu við endurskoðun eftirlitskerfis við mótun reglugerðarákvæða um flokkun mannvirkja.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í fyrsta lagi 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.

Í öðru lagi er hnykkt á því að rafræn skil á hönnunargögnum og rafrænar undirskriftir og samþykki vegna umsóknarferlis og skila á gögnum vegna mannvirkjagerðar verði að meginreglu og er það 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.

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 faggildingu leyfisveitanda og hafa þau, ásamt fulltrúum atvinnulífsins, bent á að ákjósanlegra væri að skoða heldur útvistun verkefna til óháðra sérfræðinga, svo sem verkfræðistofa.

Annars staðar á Norðurlöndum er þess hvorki krafist að byggingarfulltrúar séu faggiltir sem skoðunarstofur né er byggingareftirliti útvistað til faggiltra skoðunarstofa á sambærilegan hátt og gert er ráð fyrir í 19. gr. laganna. Þar er þó að megin stefnu gert ráð fyrir að innra eftirlit, sérstaklega hvað varðar burðarþol og brunahönnun, fari fram af hálfu eftirlitsaðila sem hafa hlotið til þess leyfi faggiltrar 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 iðnmeistarara. 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.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið hefur ekki gefið tilefni til mats á samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

#### **5. Samráð.**

Helstu hagsmunaaðilar eru sveitarfélög, skoðunarstofur, framkvæmdaraðilar sem og almenningur, sem hefur hag af hagstæðum húsnæðismarkaði. Frumvarpið er byggt á tillögum Byggingavettvangsins, sem er samstarfsvettvangur stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila. Þar eiga Íbúðalánasjóður, Mannvirkjastofnun, Samtök iðnaðarins, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Framkvæmdasýsla ríkisins, Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun fulltrúa. Þá var einnig haft samráð við Efnahags- og framfarastofnunina, OECD, við undirbúning tillagna Byggingavettvangsins í tengslum við yfirstandandi samkeppnismat OECD á byggingariðnaði á Íslandi.

Byggingavettvangnum var falið að útfæra þær tillögur áttakshóps stjórnvalda í húsnæðismálum sem sneru að byggingar- og skipulagsmálum. Byggingavettvangurinn hélt samráðsdag þar sem þátttakendur voru rúmlega 60 og voru þar bæði fulltrúar framkvæmdaaðila á almennum markaði og fulltrúar opinberra stofnana og sveitarfélaga auk margra hogaðila sem koma að þessum málum. Í þeirri vinnu var unnið að því að forgangsraða tillögum með það að markmiði að stytta byggingartíma, lækka byggingarkostnað og auka skilvirkni í byggingu íbúðarhúsnæðis og var í kjölfarið gefin út skýrsla um útfærslu á tillögnum.

Þá var frumvarpið samið af laganefnd skipaðri af félags- og barnamálaráðherra sem í áttu sæti fulltrúar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneytis.

Drög að frumvarpinu voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu 30. apríl til 14. maí 2020, sbr. mál nr. S-90/2020.

Umsagnir bárust frá Önnu Margréti Tómasdóttur, BSI á Íslandi ehf., Samiðn, Sjálfsbjörg, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum verslunar og þjónustu, Isavia ohf., Ágústi Þór Jónssyni, Öryrkjabandalagi Íslands, Verkfræðingafélagi Íslands, Samtökum iðnaðarins, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Byggingavettvanginum.

Jákvæðar umsagnir bárust hvað varðar styrkingu rafrænnar stjórn-sýslu byggingarmála, einföldun byggingarleyfisferlis og eftirlits með innleiðingu flokkunar mannvirkja. Þó var vakin athygli á því af hálfu Sjálfsbjargar og Öryrkjabandalags Íslands að gæta þyrfti vel að aðgengiskröfum við slíka vinnu og að efla þyrfti eftirlit með því að þær væru virtar. 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 leyfisveitenda. 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 hagsmunaaðila og viðeigandi stjórnvöld. Munu fram komnar athugasemdir vegna aðkomu faggiltra skoðunarstofa að byggingareftirliti verða hafðar til hliðsjónar í þeirri vinnu.

Þá komu einnig fram ábendingar meðal annars frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Isavia ohf. vegna ákvæðis til bráðabirgða, þar sem byggingarfulltrúa er veitt heimild til að útvista hluta byggingareftirlits, bæði varðandi kostnað vegna eftirlitsins og vegna skýrleika ákvæðisins. Aukið hefur verið við skýringar á ákvæðinu á grundvelli framangreindra ábendinga.

Í umsögn Önnu Margrétar Tómasdóttir er bent á að ekki séu sömu kröfur um gæðastjórnunarkerfi vegna löggildingar og eru vegna starfsleyfa. Gerð var breyting á ákvæði 3. gr. á grundvelli ábendingarinnar. Þá komu fram ábendingar frá Samtökum iðnaðarins um að æskilegt væri að einfalda undirritun leyfisveitanda á uppdrætti. Lagðar hafa verið til breytingar á ákvæðum gildandi laga til samræmis við ábendingar samtakanna þar um.

## 6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að það hafi takmörkuð áhrif á fjárhag ríkissjóðs og óveruleg áhrif til aukinnar stjórn-sýslubyrði hjá stjórnvöldum á meðan flokkun mannvirkja verður innleidd, en muni einfalda stjórn-sýslu til framtíðar. Enn fremur mun aukin rafræn stjórn-sýsla og flæði gagna í gegnum byggingagátt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar minnka umfang stjórn-sýslu byggingarfulltrúa og auka skilvirkni og gagnsæi. Er því fyrst og fremst um einföldun regluverks að ræða og breytingar sem stuðla að aukinni skilvirkni. Áhrif á ríkissjóð eru þannig óveruleg.

Þá munu sveitarfélögin ekki þurfa að bera viðbótarkostnað vegna faggildingar en stjórn-sýsla 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 faggildingar eða gæðastjórnunarkerfis sem vottað væri af faggiltri vottunarstofu.

Þá er líklegt að byggingarkostnaður muni lækka vegna einfaldara og hnitmiðaðra eftirlits sem verði framkvæmt af hinu opinbera í stað faggiltra skoðunarstofa, sérstaklega í einfaldari verkum. Þá hefur frumvarpið áhrif á þær skoðunarstofur sem þegar hafa hafið undirbúning að

faggildingu á þessu sviði. Þó verður 20. gr. laganna óbreytt að svo stöddu hvað varðar aðkomu faggiltra skoðanastofa en við bætist heimild til bráðabirgða til að heimila aðra skoðunarmenn í tilteknum verkum þar sem engin faggilt skoðunarstofa hefur tekið til starfa.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Með þessari breytingu er áréttað að rafrænar undirritanir, áritanir og staðfestingar vegna byggingarleyfis í byggingagátt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eða á öðrum vettvangi eru jafngildar áritun með eigin hendi og er stefnt að því að gagnaskil, staðfestingar og samþykki fari að öllu leyti fram með rafrænum hætti. Notkun byggingagáttar var gerð að lagaskyldu með lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og er innleiðing rafrænna undirskrifa og staðfestinga liður í áframhaldandi vinnu við að gera stjórnýslu mannvirkjamála rafræna og skilvirka með notkun byggingagáttar í samræmi við meginmarkmið IX. kafla stjórnýslulaga. Með breytingunni er stefnt að því að rafræn skil, undirskriftir og staðfestingar verði að meginreglu við umsóknarferli um byggingarleyfi og notkun byggingagáttar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Um 2. gr.

Gildandi lög gera ráð fyrir tilteknum undantekningum frá byggingarleyfis skyldu en að framkvæmdin sé þá að meginstefnu háð tilkynningarskyldu. Slík málsmeðferð hefur ekki verið talin ná þeim markmiðum sem stefnt var að að öllu leyti þar sem enn séu gerðar of miklar kröfur hvað varðar tilkynningarskyldar framkvæmdir, þar á meðal varðandi aðkomu byggingarstjóra og iðnmeistara sem og hvað varðar umfang stjórnýslu í slíkum verkum. Því er lagt er til að ráðherra geti með reglugerð kveðið á um þær kröfur sem gerðar eru við veitingu byggingarleyfa um ferli umsóknar, fylgigögn og umfang þeirrar stjórnýslu sem krafist er vegna mismunandi mannvirkja á grundvelli þeirra flokkunar sem kveðið er á um í 4. gr. frumvarpsins. Með því að gera mismiklar kröfur eftir umfangi og eðli framkvæmda má einfalda ferli byggingarleyfisumsóknar og umfang stjórnýslu í minni og einfaldari verkum.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að leyfisveitendur þurfi ekki lengur að árita uppdrætti til samþykkis heldur sé nægilegt að uppdrættir séu staðfestir af leyfisveitendum. Með þessu móti mætti einfalda verulega rafrænt ferli byggingarleyfisumsókna þannig að nægilegt væri fyrir leyfisveitendur að staðfesta uppdrætti með rafrænum hætti í stað þess að nota rafræna undirskrift.

Um 4. gr.

Lagt er til að innleiða skuli flokkun mannvirkja í því skyni að gera eftirlit hnitmiðaðra í hverju verki fyrir sig og til að einfalda ferli byggingarleyfisumsóknar og umfang stjórnýslu í minni og einfaldari verkum. Flokkunin skal byggja á stærð mannvirkja, flækjustigi þeirra í byggingu, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi. Með slíkri flokkun má auka eftirlit með flóknari mannvirkjum en að sama skapi minnka eftirlit með einfaldari mannvirkjum og þeim mannvirkjum sem ætluð eru til eigin nota. Með því að innleiða flokkun mannvirkja mætti gera framkvæmdaferlið einfaldara og styttra, með minna eftirliti, fyrir þau mannvirki sem teljast minni háttar samkvæmt flokkun en hafa ferlið ítarlegra, með auknu eftirliti, fyrir þau mannvirki sem teljast til að mynda flókin og samfélagslega mikilvæg. Er það í takt við framkvæmdina annars staðar á Norðurlöndum þar sem umfang eftirlits er í samræmi



við flækjustig og mikilvægi mannvirkis. Stefnt er að því að útfæra flokkun mannvirkja í nánu samráði við hagsmunaaðila og önnur stjórnvöld til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

Með þessari breytingu er einnig sett fram á skýrari hátt en í gildandi lögum hvernig eftirlit með löggiltum hönnuðum, byggingarstjórum og löggiltum iðnmeisturum fer fram með úttektum á gæðastjórnunarkerfum þeirra. Ekki er lengur kveðið á um að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skuli framkvæma úttekt á gæðastjórnunarkerfum heldur fer eftirlit þannig fram að eftirlitsskyldir aðilar afla úttekta frá faggiltum skoðunar- eða vottunarstofum eftir atvikum, en áður var stofnuninni heimilt að fela faggiltum skoðunarstofum slíkar úttektir. Samkvæmt gildandi ákvæði er fremur óljóst hvort stofnunin eða eftirlitsskyldur aðili eigi að leita til skoðunarstofu og einnig hvort greiða þurfi fyrir slíka úttekt í formi þjónustugjalds eða hvort greiða eigi beint til viðkomandi skoðunarstofu. Með breytingunni er ferli eftirlitsins skýrt auk þess sem nú er tekið sérstaklega fram að eftirlitsskyldir aðilar skuli sjálfir afla úttektarvottorða frá skoðunar- eða vottunarstofum og bera eðli máls samkvæmt kostnað af því. Þá er ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um tilhögun eftirlits með gæðastjórnunarkerfum í reglugerð. Eftir sem áður verða eftirlitsheimildir stofnunarinnar ekki bundnar við eftirlit með gæðastjórnunarkerfum, áfram er heimilt að veita áminningar og beita öðrum úrræðum 57. gr. á grundvelli alvarlegra eða ítrekaðra tilvika.

#### Um 5. gr.

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 gæðastjórnunarkerfi, sem nú er að finna í 2. mgr. 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.

Samkvæmt 2. mgr. 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í gildandi lögum skyldu öll byggingarfulltrúaembætti hafa komið sér upp gæðastjórnunarkerfi fyrir 1. janúar 2015. Lagt er til að ákvæðið verði fellt úr gildi en krafa um að embættin hafi virk gæðastjórnunarkerfi verði færð yfir í 19. gr. Eitt af helstu verkefnum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er að tryggja samræmingu byggingareftirlits á gjörvöllu landinu. Þykir því nauðsynlegt að viðhalda kröfu um að byggingarfulltrúar séu með virk gæðastjórnunarkerfi sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur eftirlit með til að stuðla að samræmingu byggingareftirlits og samræmdri notkun skoðanahandbóka. Eftirlit með gæðastjórnunarkerfi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem leyfisveitanda verður í formi innra eftirlits.

Verði 19. gr. laganna um faggildingu leyfisveitenda felld úr gildi mun eftirlit ekki breytast í framkvæmd, þar sem krafan um faggildingu hefur ekki enn tekið gildi og ekkert sveitarfélag hefur hlotið faggildingu en samkvæmt gildandi lögum tekur ákvæðið ekki gildi fyrr en 1. janúar 2021. Leyfisveitendur munu fara áfram með eftirlit skv. 16. gr. laga um mannvirki, þ.e. yfirferð hönnunargagna og framkvæmd stöðu-, öryggis- og lokaúttekta. Innra eftirlit er í höndum byggingarstjóra auk þess sem sveitarfélögum er enn heimilt skv. 20. gr. laga um mannvirki að fela faggiltum skoðunarstofum eftirlit byggingarfulltrúa að hluta eða í heild. Þá getur byggingarfulltrúi einnig ákveðið að fela faggiltri skoðunarstofu eftirlit með vandasömum verkum að hluta eða í heild skv. 20. gr. Í ljósi þess að engin faggild skoðunarstofa hefur tekið til starfa verður til bráðabirgða kveðið á um heimild byggingarfulltrúaembætta til að fela öðrum en faggiltum skoðunarstofum yfirferð séruppráttu í verkum sem teljast vandasöm eða umfangsmikil. Þá verður heimilt að gera sérstakar kröfur til skoðunarmanna ef um sérstaklega vandasama framkvæmd er að ræða.

## Um 6. gr.

Með breytingunni er orðalagi 2. máls. 2. mgr. 23. gr. breytt til samræmis við 1. gr. frumvarpsins og áréttað að rafræn undirskrift uppdráttá sé heimil. Eins og fram hefur komið er stefnt að því að rafrænar undirskriftir verði að meginreglu við umsóknarferli byggingarleyfis. Þá er 3. másl. 5. mgr. 23. gr. felldur úr gildi þar sem ekki er talið þjóna tilgangi að hönnunarstjóri áriti alla séruppdrætti, enda bera viðkomandi hönnuðir ábyrgð á þeim hönnunargögnum sem þeir leggja fram sem og að þeir séu samræmdir við aðaluppdrátt. Hönnunarstjóri ber ábyrgð á því að slík samræming fari fram og leggur hann fram yfirlit um ábyrgðarsvið einstakra hönnuða sem og yfirlit um innra eftirlit því til staðfestingar.

## Um 7. gr.

Orðalagi ákvæðisins er breytt þar sem ekki verður lengur miðað við að uppdrættir séu á byggingarstað í pappírformi, heldur á rafrænu formi, sbr. breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að leyfisveitendur staðfesti uppdrætti í stað þess að árita þá í samræmi við 3. gr. frumvarpsins.

## Um 8. gr.

52. gr. laganna er breytt til samræmis við 16. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019, þar sem fram kemur að stjórn stofnunarinnar setji gjaldskrá, í stað ráðherra í gildandi ákvæði. Eðlilegra er að allar gjaldtökuheimildir stofnunarinnar séu eins orðaðar og að stjórn stofnunarinnar setji gjaldskrá svo hún endurspegli raunkostnað við veitta þjónustu á hverjum tíma. Ef gjaldskrárákvæði væru með ólíkum hætti, t.d. þannig að setja þurfi reglugerð um tiltekna þjónustuliði og aðra ekki, er hætta á að misræmi myndist þar sem aðilar greiði ekki það sama fyrir sambærilega þjónustu.

## Um 9. gr.

Þar sem lagt er til að fallið verði frá kröfu um faggildingu leyfisveitenda, sbr. 4. gr., verður gæðastjórnunarkerfi byggingarfulltrúa ekki lengur hluti af faggiltri starfsemi þeirra og mun Hugverkastofa því ekki annast eftirlit með gæðastjórnunarkerfum þeirra. Þykir því eðlilegt að kveðið verði á um þær kröfur sem gerðar eru til gæðastjórnunarkerfa leyfisveitenda í reglugerð, en nú koma slíkar kröfur fram í 8. kafla staðalsins ÍST EN ISO/IEC 17020 um samræmismat sem faggilding skoðunarstofa í byggingariðnaði byggist á. Ákvæði um að ráðherra hafi heimild til að ákveða að gæðastjórnunarkerfi skuli vera vottuð af vottunarstofu er fellt úr gildi, þar eð kveðið er á um kröfur til gæðastjórnunarkerfa að þessu leyti í 3. gr. frumvarpsins.

## Um 10. gr.

Í 4. másl. 2. tölul. gildandi bráðabirgðaákvæðis laganna er kveðið á um að byggingarfulltrúar og starfsmenn þeirra, sem hafi verið starfandi við gildistöku laga um mannvirki 1. janúar 2011, teljist uppfylla skilyrði 21. gr. um hæfi skoðunarmanna I–III. Í 1. tölul. ákvæðisins er fjallað um að starfandi byggingarfulltrúar við gildistöku laganna haldi rétti sínum til starfa skv. 8. gr. Lagt er til að 4. másl. 2. tölul. verði færður undir 1. tölul. ákvæðisins þar sem hann samræmist betur efnislega 1. tölul. auk þess sem neðangreindar tillögur leiða til efnislegra breytinga á 2. tölul.

Með ákvæðinu er leyfisveitendum veitt heimild til bráðabirgða til að fela öðrum en faggiltum skoðunarstofum yfirferð séruppdráttá ef um vandasama eða umfangsmikla framkvæmd er að ræða. Miðað er við að yfirferð skoðunarmanna sé á ábyrgð leyfisveitanda, hvort sem um starfsmenn byggingarfulltrúa sé að ræða eða aðra skoðunarmenn. Þá ber leyfisveitandi kostnað

af því að fela öðrum skoðunarmönnum yfirferð séruppráttá. Sé um sérstaklega vandasama framkvæmd að ræða er leyfisveitanda heimilt að gera ítarlegri kröfur til skoðunarmanna en gert er í 21. gr. laganna. Slíkar hæfniskröfur byggjast á eðli verks í hverju tilfalli fyrir sig og er því eðlilegt að leyfisveitendur ákvarði þær miðað við aðstæður hverju sinni. Þá er vísað til 3. mgr. 17. gr. gildandi laga um framkvæmd eftirlitsins að því leyti sem við á, enda hafa skoðunarmenn samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu ekki starfsleyfi og verður því aðeins kannað hvort þeir hafi framkvæmt eftirlit samkvæmt lögum en ekki samkvæmt skilyrðum í starfsleyfi. Að öðru leyti gildir 3. mgr. 17. gr. um útvistun eftirlits samkvæmt ákvæðinu.

Um 11. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Með ákvæðinu er ráðherra veitt heimild í 17. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, á grundvelli 15. gr. sömu laga, til að setja nánari ákvæði í reglugerð um rafræna byggingagátt, notkun hennar, virkni og hvernig gagnaskilum skal háttáð.