**Efni:** Umsögn um fyrirhugaða breytingu á byggingarreglugerð nr. 112/2012

Umhverfis og auðlinsaráðuneytið óskaði eftir afstöðu Faggildingarráðs til ákvæða laga um mannvirki nr. 160/2010 um faggildingu eftirlitsaðila og jafnframt áliti á þeim sjónarmiðum sem fram koma í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar um breytingar á mannvirkjalögunum sem gerðar voru sl. vor. Í álitinu koma fram ýmis atriði er lúta að beitingu faggildingar og þörfina fyrir að hugmyndafræði faggildingar verði áfram nýtt við framkvæmd mannvirkjalaga. Álistgerðin er viðauki við athugasemdir þessar og ber að líta á álitsgerðin sem hluta af athugasemdunum.

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 erfirá. 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 mikilvægur hluti neytendaverndar sem er einn af hornsteinum mannvirkjalaga.

Í fyrirhuguðum breytingum á byggingarreglugerð er gert ráð fyrir að allar áfangaúttektir verði gerðar af byggingastjórum. Áfangaúttektirnar 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 mannvirkið 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 Mannvirkjastofnun og byggingafulltrúar framkvæmi einstakar úttektir til eftirfylgni, auk þess sem tölvukerfi og skoðunarhandbókum er ætlað að styrkja framkvæmdina. Hagsmunaárekstrar byggingastjóra gera þetta fyrirkomulag óásættanlegt enda er öllu sem kallast getur góðir starfshættir við framkvæmd laga ásamt allri neytendavernd kastað fyrir róða.

Verði breytingar sem boðaðar eru í drögunum að veruleika er byggingastjórum falið framkvæmdavald 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 stjórnvaldslegt vald 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 stjórnsýslulaga verður beitt eða réttarúrræðum mannvirkjalaga.

Kerfissetningin eins og hún er sett fram í drögum að reglugerðinni 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 hætta 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 byggir 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 aðlaga 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 boðuðum breytingum verður eftirlitsaðilum fjölgað verulega og má reikna með að hundruðir manna og kvenna muni starfa sem byggingastjórar. Samræming á túlkun laganna verður því enn erfiðari og í raun algerlega ómöguleg enda hefur faggildingarkrafan verið felld niður (sjá nánar um hlutverk faggildingar í viðauka).

Í drögunum að breytingum á reglugerðinni eru 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 lögin 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 lögunum byggja alfarið á því hlutverki sem þeim var ætlað sem fulltrúar eigenda en ekki sem opinberir eftirlitsmenn.

Í mannvirkjalögum var gert ráð fyrir að allt eftirlit yrði falið byggingafulltrúum og skoðunarstofum sem hlotið hafi faggildingu. Tilgangur þessa var að tryggja að hæfni og hæfis yrði gætt við framkvæmd laganna og að lögin yrðu túlkuð á samræmdan hátt. Breytingar sem gerðar voru á lögunum síðastliðið vor gengu gegn þessum fyrirætlunum. Í drögum að byggingareglugerð er leitast við að útfæra breytingarnar frekar. Það er álit Faggildingarráðs að sú staðreynd að fallið er frá beitingu faggildingar við áfangaúttektir við framkvæmd laganna hefur í för með sér að allt eftirlitskerfið riðlast. Fallið er frá öllum kröfum um hæfni eftirlitsaðila og hæfi þeirra ekki skilgreint. Þetta samræmist ekki góðum starfsháttum og er ekki í samræmi við kröfur um gæði eftirlits sem uppi eru hér á landi í samræmi við reglugerð Evrópusambandsins (ESB nr. EC 765/2008) sem innleidd hefur verið hér á landi skv. EES samningnum.

Í lögum um opinberar eftirlitsreglur (nr. 27/1999) er sú skylda lögð á löggjafann að heildstætt mat skuli lagt á áhrif laga og reglugerða og við breytingar á lögum og reglugerðum. Í reglugerð um opinberar eftirlitsreglur (nr. 812/1999) eru gefnar frekari leiðbeiningar um hvernig skuli staðið að matinu. Ekki hefur verið aðgangur að matinu við álitsgerð þessa. Áhugavert er að fá að sjá hvernig ráðuneytið hefur komist að þeirri niðurstöðu sem kynnt er drögum að breytingum á byggingarreglugerð. Hér er sérstaklega átt við hagsmunagreiningu og hæfisgreiningu, greiningu á lögformlegri stöðu eigenda og byggingarstjóra eftir breytingar, aðferðagreiningu á samræmingu á túlkun laga og reglugerða og greiningu á því hvaða áhrif það hefur að víkja frá beitingu faggildingar.

Faggildingarráð leggur til að gildistöku reglugerðarinnar verði frestað þannig að tími gefist til að greiða úr þeim vanköntum sem eru á drögunum. Faggildingarráð er tilbúið að taka þátt í þeirri vinnu.

Virðingarfyllst

Ágúst Jónsson

Formaður Faggildingarráðs

**Atvinnuvega-og nýsköpunarráðuneytið**

**Skúlagötu 4**

**101 Reykjavík**

Efni: Afstaða Faggildingarráðs til ákvæða laga um mannvirki nr. 160/2010 um faggildingu eftirlitsaðila o.fl.

Vísað er til bréfs umhverfis- og auðlindaráðuneytis sem dagsett er 4. september sl., en þar er óskað eftir afstöðu Faggildingarráðs til ákvæða laga um mannvirki nr. 160/2010 um faggildingu eftirlitsaðila og jafnframt áliti á þeim sjónarmiðum sem fram koma í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar um breytingar á mannvirkjalögunum sl. vor.

Með erindisbréfi, dags. 23. febrúar 2018, var sett á fót Faggildingarráð sem hefur það meginmarkmið að styrkja starfsemi faggildingar hér á landi og auka samráð við haghafa. Faggildingarráð er ráðgefandi og hefur ekki bein áhrif á faggildingarstarfsemi faggildingarsviðs Einkaleyfastofu og tekur ekki þátt í ákvörðunum um veitingu eða afturköllun faggildingar. Í erindisbréfi eru meginverkefni ráðsins skilgreind og er það m.a. að taka þátt í kynningu á faggildingarstarfseminni, til opinberra aðila og hins frjálsa markaðar, á hvern hátt faggilding getur nýst við opinbert eftirlit, innan heilbrigðiskerfisins og almennt á vettvangi atvinnulífsins.

**Almennt um faggildingu**

Faggilding er aðferðafræði til þess að tryggja að skoðanir, prófanir og vottanir séu framkvæmdar á réttan og traustan hátt þannig að treysta megi niðurstöðum, þ.m.t. túlkun laga þegar þannig háttar til. Á EES svæðinu byggir starfsemin 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 hefur öðlast gildi hér á landi.

Á mörgum sviðum hefur verið talið nauðsynlegt að nýta faggildingu til tryggja hæfi og hæfni þeirra sem hafa með höndum framkvæmd laga og reglugerða sem lúta að öryggi fólks, eigna og umhverfis. Hérlendis hefur faggilding nýst í eftirlitsstarfsemi á vegum ríkis og sveitarfélaga, t.d. í bifreiða- og skipaeftirliti, með góðum árangri. Almennt má segja að gert er ráð fyrir að faggildingu verði beitt á sem flestum sviðum þar sem skoðanir, prófanir eða vottanir koma við sögu við túlkun laga. Á það við um eftirlit almennt sem flokkast í umrædda þætti. Aðferðarfræði hvers flokks til að sanna samræmi við settar reglur, hvort heldur lagareglur eða staðla, 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 túlkanir laganna á gagnsæjan hátt til þess að jafnræðis sé gætt. Eftirlit með mannvirkjagerð á sér aðallega stað með skoðun.

Í Evrópu hafa dómstólar viðurkennt vægi faggildingar sem birtist m.a. í mati á sönnunargögnum sem útbúin eru án aðferðarfræði faggildingar. Faggilding er eina alþjóðakerfið sem þekkt er í dag til þess að tryggja gæði og áreiðanleika skoðana, prófana og vottana og er þessi aðferðafræði nýtt um allan heim. Tilgangurinn er því einnig að samræma skoðunaraðferðir, prófanir og vottunaraðferðir um allan heim í þeim tilgangi að einfalda skilning á innviðum ríkja í millum, m.a. til þess 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.

Kröfur hérlendis til faggildingar í eftirlitsstarfsemi byggjast að meginstefnu 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 en misjafnt er hvernig byggingareftirliti er háttað í löndum Evrópu og er til að mynda ekki enn gerð sambærileg krafa um faggildingu mannvirkjaeftirlits á hinum Norðurlöndunum.

**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, Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúum, gert að hafa faggildingu til að fara yfir hönnunargögn og annast öryggis- og lokaúttektir, sbr. 19. gr. laganna eða að fela skoðunarstofu að framkvæma yfirferð hönnunargagna og framkvæmd áfanga-, öryggis- og lokaúttekta. Slík skoðunarstofa skal hafa starfsleyfi 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 oftast stærsta fjárfesting sem almenningur gerir á ævinni í eigin þágu. Hér er því um beina neytendavernd að ræða. Þess vegna er nauðsynlegt að lögin skilgreini það lagalega og framkvæmdalega 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 Mannvirkjastofnunar og byggingarfulltrúa og að Mannvirkjastofnun hafi samræmingarhlutverk og geti gripið inn í starfsemi byggingarfulltrúa telji stofnunin það nauðsynlegt.

Við gerð mannvirkjalaga var til þess litið að mikið ósamræmi er hjá eftirlitsaðilum á túlkun og framkvæmd laga er lúta að mannvirkjagerð hér á landi. Til þess að styrkja samræmingu var ákveðið að nýta hugmyndafræði faggildingar sem m.a. krefst þess að kröfur í lögum séu skilgreindar nánar af hálfu viðkomandi stjórnvalds og á hvern hátt þær skulu túlkaðar. Í þessu sambandi er rétt að benda á vinnu Mannvirkjastofnunar við gerð skoðunarhandbóka um ýmsa þætti mannvirkjagerðar sem hafa það að markmiði að byggja grunn fyrir sameiginlega túlkun eftirlitsaðila auk þess sem verið er að taka tölvukerfi í notkun til þess að samræma vinnuna enn betur og auka gegnsæi. Ákvæði laganna um faggildingu koma þessu til viðbótar með það að markmiði 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 umhverfið 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.

Þrátt fyrir að langt sé liðið frá setningu mannvirkjalaga hafa ákvæði um faggildingu 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 fyrirsjáanlega 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.

**Sjónarmið í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar**

Í beiðni ráðuneytisins er óskað eftir áliti Faggildingarráðs á nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar þar sem fjallað er um mikinn kostnað vegna innleiðingar faggildingar og bent er á að sá kostnaður muni óhjákvæmilega falla á húsbyggjendur.

Með tilliti til þess sem að ofan er sagt er það álit Faggildingarráðs að nauðsynlegt er að faggildingu verði beitt við uppbyggingu opinbers eftirlits á mannvirkjasviði enda er það ein af forsendum þess að framkvæmd mannvirkjalaga verði gerð á ásættanlegan hátt. Þá má benda á að faggildingin er einnig forsenda þess að sjálfstætt starfandi skoðunarstofur geti framkvæmt eftirlit í umboði stjórnvalda.

Í mati á áhrifum mannvirkjalaganna er fjallað um ábata af hagræðinu á eftirliti á mannvirkjasviði. Þar kemur fram að nokkur hagræðing mun verða við framkvæmd eftirlits við innleiðingu eftirlitsaðferða sem byggðar eru á faggildingaraðferðum. Í matinu kemur einnig fram að faggildingarkrafan muni leiða til aukins kostnaðar. Hagræðingin var talin þreföld á við kostnaðinn við að innleiða faggildingu. Faggildingarráði er ekki kunnugt um að uppfærðar tölur er varða þessa þætti liggi fyrir. Telur Faggildingarráð mikilvægt að uppfæra umrætt kostnaðarmat en bendir þó á að þegar fjallað er um áhrif laga ber að líta til áhrifa laganna í heild enda getur breyting á einum stað haft sparnað í för með sér á öðrum stað. Eitt af meginmarkmiðum laganna var að skapa umhverfi sem leiðir til lækkunar á byggingarkostnaði, þ.e. að nýbyggingakostnaður verði sem lægstur en einnig að viðhaldskostnaður haldist innan eðlilegra marka. Mannvirkjalögin byggja m.a. á þeirri hugmynd að sem minnstar hömlur séu á þeim sem hanna og taka ákvarðanir um gerð mannvirkja. Með því er verið að virkja og greiða fyrir nýsköpun í mannvirkjagerð, t.d. til lækkunar á byggingakostnaði. Fyrirskrifandi lög og reglur hamla frjálsri hugsun og hindra að nýjar og áhrifaríkar aðferðir komi fram. Bendum þó á að svo virðist sem að þrátt fyrir anda laganna þá sé reglugerðin enn fyrirskrifandi.

Til þess að þetta umhverfi virki þarf að tryggja að túlkun laganna sé í samræmi við texta laganna og vilja löggjafans en byggist ekki á geðþótta eftirlitsaðila. Þess vegna er mikilvægt að gæði eftirlitsins og samræming þess sé vel gerð og tryggi þeim sem að mannvirkjum vinna að farið sé að vilja löggjafans hvað þetta varðar. Mannvirkjastofnun hefur mikilvægu hlutverki að gegna í því samhengi og ber í skjóli yfirstjórnunarvalds að tryggja samræmda túlkun eftirlitsaðila á ákvæðum mannvirkjalaga. Faggildingin er leið til að tryggja að samræming verði í raun. Skort hefur verulega á samræmingu milli eftirlitsaðila og því hefur eftirlitið verið framkvæmt á mismunandi hátt innan embætta byggingarfulltrúa. Það leiðir aftur til þess að framkvæmdaaðilar þurfa að aðlaga sig mismunandi túlkunum einstakra eftirlitsaðila sem aftur dregur úr skilvirkni og gagnsæi og eykur kostnað.

Í ljósi ítrekaðra frestana á gildistöku ákvæða mannvirkjalaga um faggildingu eru í dag mjög takmörkuðum skilgreindum aðferðum beitt til þess að ná fram sameiginlegri túlkun laganna. Samræmd túlkun sem leiðir til fyrirsjáanleika í eftirliti og einfaldari umsýslu getur leitt til lækkunar á byggingarkostnaði. Ein af forsendum þess að sparnaður náist er að allir sem að mannvirkjagerð koma (eigandi, verslun, framleiðendur, hönnuðir, iðnaðarmenn o.s.frv.) viti að sömu reglur gilda og hverjar þær eru. Það er því álit Faggildingarráðs að samræming eftirlits með mannvirkjalögum muni lækka byggingakostnað og auka öryggi og gæði mannvirkja. Á undaförnum árum hafa ítrekað komið fram kvartanir frá almenningi um að eftirliti við mannvirkjagerð sé ábótavant enda hafi komið fram gallar bæði hvað varðar öryggi og gæði. Innleiðing faggildingar er til þess ætluð að koma til móts við þessar kvartanir.

Í áliti umhverfis- og samgöngunefndar er ennfremur að finna vangaveltur um hvers vegna beita á faggildingu hér á landi þegar það er ekki gert í viðmiðunarlöndum. Ef litið er til mannvirkjasviðsins í heild sinni í Evrópu og þeim lögum og reglum sem þar gilda er rétt að benda á reglugerð um byggingavörur (Construction Products Regulation EU 305/2011) þar sem settar eru fram kröfur til þeirrar vöru sem nýtt er við mannvirkjagerð (t.d. stál, sement, gluggar). Reglugerðin gerir ráð fyrir að allar prófunarstofur, skoðunarstofur og vottunarstofur sem nýttar eru til samræmisyfirlýsinga skulu vera faggiltar. Þá er einnig ljóst að þessi málaflokkur hefur verið í nokkru uppnámi í Evrópu enda hefur gengið illa að samræma aðferðir við innleiðingu laga og reglna á þessu sviði. Tilskipunum sem áður giltu hefur þess vegna verið breytt í reglugerðir til þess að hægt verði að ná fram samræmingu milli landa á einfaldari hátt undir beinni stjórn Framkvæmdastjórnarinnar. Nú fer þess vegna fram umræða í flestum löndum innan ESB um hvernig staðið verður að þessum málum í framtíðinni. Engar samræmdar reglur eru þó innan ESB um mannvirkjagerð, að undanskildu regluverki um byggingarvörur. Ekki er enn gerð krafa um faggildingu innan ESB, líkt og mannvirkjalög gera ráð fyrir, en sú umræða er enn í gangi hvernig haga skuli byggingareftirliti innan sambandsins. Sem dæmi má nefna að nú er unnið að því í Danmörku að breyta eftirliti með vinnu hönnuða þannig að faggiltar vottunarstofur annist verkið með vísan til staðla þar um. Þess ber þó að geta að innan ESB er á mörgum eftirlitssviðum notast við faggildingu og má því telja líklegt að sú verði jafnframt raunin í mannvirkjagerð, til samræmis við stefnumótun þar um í reglugerð ESB (EC 765/2008) eins og áður er nefnt.

Í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar kemur fram að nefndin telur nauðsynlegt að fram fari heildarendurskoðun á ákvæðum laganna um hlutverk faggildingar til þess að ná fram markmiðum laganna. Vísað er til athugasemda sem fram hafa komið og bent á að hugsanlega megi ná sama árangri með því að fela óháðum aðila að tryggja hæfi og hæfni eftirlitsins. Tillögur sem lagðar voru fram voru taldar vera ódýrari í framkvæmd en faggilding. Í því samhengi ber að horfa til þess að faggilding byggist á þegar útfærðu kerfi sem hefur verið þróað í fjölda ára til að tryggja óháða og hæfa eftirlitsstarfsemi. Byggt er á alþjóðastöðlum og faggildingin nýtur jafningjamats frá öðrum faggildingaraðilum í Evrópu. Séríslenskar aðferðir, sem hér eru lagðar til, við mat á eftirlitsaðilum er kostnaðarsöm og flókin, sem m.a. krefst þess að gerð verði séríslensk kröfuskjöl og ferlar auk þess sem fela þarf starfsfólki að annast verkefnið og utanumhald. Með slíkum aðferðum væri í raun verið að tvöfalda kerfissetningu á eftirlitsaðilum í landinu. Faggildingarráð bendir hér á að faggilding er eina þekkta aðferðarfræðin sem viðurkennd er alþjóðlega til að annast eftirfylgni með eftirlitsstarfsemi í heiminum.

Í nefndaráliti var jafnframt nefnt að til greina geti komið að flokka mannvirki og haga eftirliti á mismunandi hátt eftir gerð og stærð mannvirkis. Við innleiðingu nýrra grunnreglna við framkvæmd eftirlits í tengslum við framkvæmd laga og reglugerða eins og gert er í mannvirkjalögum er beitt aðferðafræði sem byggir m.a. á áhættumati. Mannvirkjastofnun túlkar lögin með tilliti til þeirrar áhættu sem fyrir er við hönnun, byggingu og rekstur mannvirkja og leiðbeinir eftirlitsmönnum um á hvern hátt túlkunin skuli gerð hverju sinni miðað við þá áhættu sem tengd er mannvirkinu. Þessar leiðbeiningar er að finna í skoðunarhandbókum. Ljóst er að stærð og gerð mannvirkja hafa m.a. áhrif á áhættumatið en fleiri þættir koma þar til. Það er þess vegna þegar tekið tillit til mismunandi gerðar mannvirkja við túlkun laganna og framkvæmd eftirlitsins og því með öllu ónauðsynlegt að flokka mannvirki frekar. Þessi nálgun sýnir einmitt hversu nauðsynlegt er að túlkanir laganna og framkvæmd eftirlits sé samræmd um land allt og gerð á gegnsæjan hátt. Það er þess vegna álit Faggildingarráðs að ónauðsynlegt er að flokka mannvirki frekar en ráð er fyrir gert með nýtingu áhættumats. Lítið mannvirki getur t.d. í sumum tilfellum þarfnast mikils eftirlits og stórt mannvirki minna eftirlits, allt háð þeim þáttum sem til athugunar koma við áhættumatið. Stærð mannvirkis getur því eitt og séð ekki verið mælikvarði á umfang eða tegund eftirlits enda þurfa fleiri þættir að koma til.

Faggildingarráð vill minna á að breytingar á fyrirkomulagi eftirlits innan mannvirkjagerðar sem gerðar voru í lögunum eru í mörgu sambærilegar við breytingar þær sem gerðar voru á ökutækjaskoðun um síðustu aldamót. Bifreiðaeftirlit Ríkisins annaðist þá alla skoðun ökutækja. Engin gögn voru þá til um samræmingu á túlkun laga um gerð og búnað ökutækja og engar aðferðir nýttar til þess að samræma niðurstöður bifreiðaskoðunarmanna. Breytingin sem þá var gerð með stofnun Bifreiðaskoðunar Íslands byggði líka á hugmyndum faggildingarinnar enda var öll nálgun við skoðun ökutækja færð til nútímans þar sem ýtrustu tækni og hæfi skoðunarmanna var beitt byggt á faggildingu. Í dag efast enginn um að sú breyting var til mikilla bóta auk þess sem raunkostnaður við skoðanir ökutækja lækkaði. Breytingin sem falin er í mannvirkjalögum er sambærileg.

Faggildingarráð vill að lokum þakka umhverfis- og auðlindaráðuneytinu fyrir að leita álits ráðsins á breytingum á mannvirkjalögum. Faggildingarráð lýsir yfir áhuga á að taka frekari þátt í umræðum um málið og önnur tilvik þar sem faggilding er til umræðu.

Reykjavík 09.10.18

Virðingarfyllst

F.h. Faggildingarráðs

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Ágúst Jónsson, formaður