



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 sóun 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 nánu 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 framkvæmdaaðila, 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 útivistun 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. nógildandi 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.

Jóhanna Klara Stefánsdóttir
Sviðsstjóri mannvirkjasviðs SI