



Nefndasvið Alþingis  
B.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 16. mars 2018

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki nr. 160/2010, 185. mál.**

Vísað er til ofangreinds frumvarps (hér eftir „**frumvarpið**“) til breytinga á lögum um mannvirki nr. 160/2010 (hér eftir „**lögin**“). Samtök iðnaðarins (hér eftir „**samtökin**“) fagna frumvarpinu í meginatriðum. Eftirfarandi eru athugasemdir samtakanna við frumvarpið.

### **I. Ákvæði 4. gr. frumvarpsins**

Í b-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað orðsins „iðnmeistara“ í 4. tölul. 1. mgr. 13. gr. laganna komi „húsasmíðameistara, múrrameistara, pípulagningameistara og rafvirkjameistara.“ Samtökin telja umrædda breytingu í grunninn jákvæða þar sem í upphafi framkvæmda liggur oft ekki fyrir hvaða iðnmeistarar muni koma að verki. Má til dæmis nefna þau tilvik þar sem verkkaupi býður verkframkvæmd út í áföngum eða þegar aðalverktaki býður út ýmsa verkþætti í undirverktöku, eftir framvindu verksins. Þó eru jafnframt áhyggjur innan samtakanna þess efnis að breytingin kunni að auka líkur á því að iðnmeistarar, í þeim greinum þar sem ekki er krafist ábyrgðaryfirlýsingar fyrir útgáfu byggingarleyfis, komi síður að verkum og verkkaupar freistist í auknum mæli til þess að láta ófaglærða aðila vinna verk iðnmeistara.

Samtök iðnaðarins áréttá mikilvægi þess að eftirfylgni með því að viðeigandi iðnmeistarar séu settir á verkið sé ávallt virk. Núverandi eftirliti er verulega ábótavant og því þarf, komi nefnd breyting til framkvæmda, að tryggja að eftirlitið sé virkt svo ekki skapist aukin hættu á því að aðrir en fagmenn í viðkomandi iðn vinni verkið. Á þetta jafnframt við þegar byggð eru mannvirki til eigin nota enda eiga sömu rök við um slík mannvirki. Leggja því samtökin til að 2. másl. 2. mgr. d-liðar 4. gr. frumvarpsins verði felldur út enda mikilvægt að tryggja að fagmenn komi ávallt að byggingu mannvirkja, hvort heldur til eigin nota eiganda eða ekki.

Mælt er fyrir um að 1. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna skuli falla brott, sbr. e-lið 4. gr. frumvarpsins. Samtökin gera athugasemd við þetta og vilja halda 1. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna inni. Hins vegar telja samtökin þörf á að skýra hvað átt sé við með orðunum „þegar sérstaklega stendur á“ þar sem gætt hefur misræmis í túlkun sveitarfélaga á umræddu ákvæði laganna.

### **II. Ákvæði 15. gr. frumvarpsins**

Samtökin fagna þeirri breytingu sem lögð er til á 34. gr. laganna, sbr. 15. gr. frumvarpsins, þar sem gert er ráð fyrir að byggingarstjóri, í stað byggingarfulltrúa, annist áfangaúttektir í samræmi við ákvæði skoðunarhandbóka og skoðunarlista. Í 2. mgr. b-liðar. 15. gr. frumvarpsins er hins vegar gert ráð fyrir að útgefandi byggingarleyfis geti þrátt fyrir framangreint ákveðið að

eftirlitsaðili annist áfangaúttektir. Í athugasemdum við umrætt ákvæði í greinargerð með frumvarpinu segir að þannig hafi leyfisveitandi beina aðkomu að áfangaúttektum vegna tiltekins mannvirkis „ef þörf þykir á“. Á fundi með fulltrúa ráðuneytisins í húsakynnum Samtaka atvinnulífsins kom fram að tilgangurinn með ákvæðinu væri að sveitarfélög gætu ákveðið að sjá um umræddar áfangaúttektir verkþátta, t.d. ef í ljós hefur komið að byggingarstjóri hafi ekki staðið sig fyrr í ferlinum. Samtök iðnaðarins taka undir mikilvægi þess að slík heimild sé til staðar en umrætt ákvæði frumvarpsins er að mati samtakanna of fortakslaust. Hætta er á, í ljósi orðalags ákvæðisins, að túlkun þess yrði mjög ólík á milli sveitarfélaga og eftir atvikum hætta á að þessari heimild yrði beitt í ríkara mæli en frumvarpshöfundar gerðu ráð fyrir. Samtökin leggja til að skýrt verði betur í greinargerð hvenær heimilt sé að beita umræddu ákvæði auk þess sem samtökin telja þörf á að breyta orðalagi ákvæðisins þar sem óbreytt orðalag gefur ekki tilefni til að ætla að mat á þörf eða nauðsyn þess að eftirlitsaðili annist úttektir fari fram. Þá leggja samtökin til að ákvæðið verði svohljóðandi:

*“Útgefandi byggingarleyfis getur, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr., ef þörf þykir á og vegna vanrækslu byggingarstjóra þó ávallt ákveðið að eftirlitsaðili, byggingarfulltrúi, Mannvirkjastofnun eða eftir atvikum skoðunarstofa, annist áfangaúttektir skv. 2. mgr.”*

### III. Aðrar athugasemdir

Samtökin lýsa yfir vonbrigðum sínum með að ekki sé tekið á fleiri atriðum við endurskoðun laganna. Auk framangreindra athugasemda við einstaka ákvæði frumvarpsins hafa samtökin ýmsar athugasemdir við lögina sem taka þarf tillit til við endurskoðun þeirra. Verður leitast við að lista þær athugasemdir upp hér að neðan.

#### i. Ákvæði 23. gr. laganna

Samtökin hafa ítrekað gert athugasemdir við orðalag 2. mgr. 23. gr. laganna sem gerir þá kröfu að hönnuðir áriti uppdrætti sína *með eigin hendi*. Beiting ákvæðisins hefur verið óhóflega íþyngjandi þar sem hönnuðir þurfa að árita, skriflega, allar teikningar sem er í mörgum tilvikum ógrynni skjala. Þetta skapar mikið óhagræði, verulega aukna skrifinnsku og er í engu samræmi við þá tækniöld sem við lifum á í dag. Samtökin telja nauðsynlegt að breyta orðalagi ákvæðisins á þá leið að hönnuðir þurfi að *„staðfesta hönnunargögn sín með sannanlegum hætti.“*

Auk framangreinds leggja samtökin til að breyting verði gerð á 5. mgr. 23. gr. laganna og tekið verði út *„Hönnunarstjóri skal einnig áður en byggingarleyfi er gefið út leggja fram yfirlit um ábyrgðarsvið einstakra hönnuða og árita það til staðfestingar á því að um tæmandi yfirlit sé að ræða.“* Samtökin leggja til að við bætist að *„fyrirtæki og stofnanir geti í eigin nafni borið ábyrgð sem hönnuðir við mannvirkjagerð enda starfi þar maður sem hafi löggildingu sem hönnuður á viðkomandi sviði, sbr. 25. og 26. gr. laga um mannvirki.“* Þessi tillaga er í samræmi við 28. gr. laganna þar sem fyrirtæki og stofnanir geta borið ábyrgð sem byggingarstjórar. Hefur nokkur óvissa ríkt um ábyrgð starfsmanns sem skrifar undir sem löggiltur hönnuður f.h. fyrirtækis og er rétt að taka af allan vafa um það.

#### ii. Ákvæði 29. gr. laganna

Samtökin telja að lengra hefði mátt ganga í breytingum á ákvæði 29. gr. laganna.

##### a. 1. mgr. 29. gr. laganna:

Að mati samtakanna þurfa lögin að gera ráð fyrir þeim möguleika að byggingarstjóri og iðnmeistari séu starfsmenn sama fyrirtækis og að ráðningasamband sé á milli þeirra og fyrirtækisins. Samtökin leggja því til að eftirfarandi verði bætt við ákvæðið:

*„Starfi byggingarstjóri hjá fyrirtæki eða stofnun, sem ber í eigin nafni ábyrgð á viðkomandi mannvirkjagerð, skv. 5. mgr. 27. gr. þá nægir að ráðningasamband sé á milli viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar og viðkomandi byggingarstjóra. Viðkomandi starfsmaður sem uppfyllir skilyrði þess að vera byggingarstjóri skrifar þá upp á sem byggingarstjóri fyrir hönd viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar. Sama á við um þá iðnmeistara sem eru starfsmenn viðkomandi fyrirtækis eða stofnunar.“*

b. 2. mgr. 29. gr. laganna:

Að mati samtakanna varða þau atriði sem fjallað er um í ákvæðinu hlutverk eiganda en ekki byggingarstjóra. Getur ákvæðið valdið ákveðnum vandkvæðum ef byggingarstjórinn er jafnframt verktakinn sem oft er raunin. Leggja samtökin því til eftirfarandi breytingu á ákvæðinu:

*„Byggingarstjóri skal í umboði eiganda annast samskipti við leyfisveitendur, opinbera eftirlitsaðila mannvirkis og iðnmeistara.“*

c. 3. mgr. 29. gr. laganna:

Samtökin gera athugasemd við 3. másl. 3. mgr. 29. gr. sem er að mati samtakanna óþarfur enda er ekki ráðist í framkvæmdir á þeim mannvirkjum sem talin eru upp í ákvæðinu án þess að samráðsfundir séu reglulega haldnir. Í þeim tilvikum sem verkkaupi hefur ekki falið verktaka að annast hönnun, en hins vegar falið verktakanum að leggja til byggingarstjóra, sem er mjög algengt fyrirkomulag á íslenskum byggingarmarkaði, þá er þetta lagaákvæði jafnvel á skjön við skyldur manna í slíkum verksamningum. Leggja samtökin því til að 3. másl. 3. mgr. 29. gr. falli út.

d. 4. mgr. 29. gr. laganna:

Samtökin leggja til að ákvæðið falli út enda getur byggingarstjóri ekki uppfyllt skilyrði greinarinnar ef hönnun er ekki á hans forræði skv. samningi við verkkaupa.

e. 5. mgr. 29. gr. laganna:

Ef verklýsingar hafa verið lagðar inn til byggingarfulltrúa til samþykktar, þá teljast þær sjálfkrafa hluti af samþykktum hönnunargögnum. Samtökin telja ekki eðlilegt að byggingarstjóri hafi eftirlit með því að farið sé eftir öðrum gögnum en þeim sem hafa verið lögð inn til byggingarfulltrúa til samþykktar. Orðið verklýsing hefur ákveðna og, skýra merkingu á íslenskum byggingarmarkaði og þær eru almennt ekki lagðar inn til byggingarfulltrúa til samþykktar. Samtökin leggja til að orðið „verklýsingum“ verði tekið út úr 1. másl. 5. mgr. 29. gr. laganna. Þá hefur byggingarstjóri ekki alltaf þá kunnáttu eða þekkingu sem þarf til að meta galla á ákveðnum hönnunargögnum. Samtökin leggja því til að tilgreining hönnuða verði felld út úr 2. másl. og 5. másl.

### **iii. Ákvæði 32. gr. laganna**

Nú háttar svo til að iðnmeistarar þurfa að skrifa upp á verk og bera á þeim ábyrgð þó þeir komi einungis að verkinu sem starfsmenn fyrirtækja. Einn einstakur starfsmaður getur því borið

persónulega ábyrgð á hverju því verki sem vinnuveitandi hans ræðst í hverju sinni, enda varði það verksvið hans. Þegar umræddur starfsmaður lætur svo af störfum hjá viðkomandi fyrirtæki upphafst umfangsmikil vinna við að skrá hann af verkunum. Getur þetta fyrirkomulag verið óhagkvæmt bæði fyrir starfsmanninn sem og fyrirtækið. Leggja samtökin því til að veitt verði heimild fyrir fyrirtæki og stofnanir til að bera ábyrgð sem iðnmeistari á einstökum verkþáttum við mannvirkjagerð. Þannig leggja samtökin til að við 32. gr. laganna bætist eftirfarandi:

*„Fyrirtæki og stofnanir geta í eigin nafni borið ábyrgð sem iðnmeistari á einstökum verkþáttum við mannvirkjagerð enda starfi þar iðnmeistari, með löggildingu sé þess krafist, á viðkomandi sviði sem lokið hefur iðnmeistaraprófi.“*

#### **iv. Ákvæði 60. gr. laganna**

Samtökin hafa undanfarið gagnrýnt gjaldtöku sveitarfélaga vegna stöðuleyfa fyrir gáma harkalega. Gjaldtakan á stoð í 60. gr. laganna og 2.6. gr. byggingarreglugerðar. Samtökin telja sveitarfélög ganga lengra en lögin gera ráð fyrir og hafa því sent erindi til Mannvirkjastofnunar og sveitarfélaga um málið. Ljóst er af beitingu sveitarfélaga á umræddum ákvæðum að endurskoðunar er þörf og óska samtökin eftir að fyrirkomulag stöðuleyfa verði tekið til skoðunar við breytingu á lögnum þar sem m.a. verði tekið af skarið með og skýrt frekar við hvaða aðstæður heimilt sé að innheimta umrædd gjöld og með hvaða hætti. Þarf til að mynda að skýra betur orðlag reglugerðarinnar um svæði sem sérstaklega eru skipulögð og ætluð til geymslu lausafjármuna, þar á meðal gáma.

#### **v. Önnur ákvæði**

Til viðbótar við allt ofangreint benda samtökin á eftirfarandi atriði:

- a. *e-liður 1. gr. laganna*: Endurskoða ætti markmið laganna þar sem orðalag þessa staflíðar orðist svo: „*Að stuðla að aðgengi fyrir alla.*“
- b. *12. tölul. 3. gr. laganna*: Að mati samtakanna ætti ekki að telja „starfsmannabúðir“ til mannvirkja. Um starfsmannabúðir ættu að gilda reglur um stöðuleyfi, sbr. 9. tölul. 60. gr. laganna.
- c. *3. mgr. 27. gr. laganna*: Mikilvægt er að endurorða umrætt ákvæði með þeim hætti að allur vafi sé útilokaður hvað varðar heimild manna til að fara í alútboð á verki. Í byggingarreglugerð hefur nú verið leitast við að taka á umræddri óvissu en breyting hefur ekki verið gerð á ákvæði laganna. Jafnframt eru einnig gerðir EPCM samningar (e. Engineering, Procurement and Construction Management) í stórum útboðum og þá skulu allir verkþættir vera á einni hendi.
- d. Það þarf að finna lausn á þeim tilvikum þegar um er að ræða t.a.m. eitt byggingarleyfi en 10 séreignarhluta. Þegar nokkrir séreignarhlutar hafa verið kláraðir en ekki aðrir þá er, skv. núgildandi regluverki, ekki hægt að fá lokaúttekt á fullkláruðum hlutum. Þetta getur skapað vandræði þegar séreignarhlutar eru seldir tilbúnir undir tréverk enda þurfa þá eigendur að finna í sameiningu einn byggingarstjóra. Annað dæmi er eitt byggingarleyfi fyrir þrjú stigahús í fjölbýli. Ef eitt stigahúsið er selt í heilu lagi situr nýr eigandi uppi með það að geta ekki fengið „sinn“ byggingarstjóra á sinn hluta þar sem aðeins einn byggingarstjóri má vera á hverju byggingarleyfi.

- e. Endurskoða þarf kröfu um byggingarstjóratryggingu og leggja samtökin til að hún verði aflögð.

#### IV. Faggiltar skoðunarstofur

Síðast en ekki síst vilja samtökin benda á að núgildandi fyrirkomulag byggingareftirlits er ýmsum annmörkum háð og að mikil þörf er á að einfalda framkvæmdina.

Í 19. gr. laganna segir að Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúar skuli hafa faggildingunni til að fara yfir hönnunargögn og annast úttektir nema sá þáttur eftirlitsins hafi verið falinn skoðunarstofu, sbr. 20. gr. laganna. Það hefur vægt til orða tekið gengið erfiðlega að fara eftir umræddu ákvæði og hafa Mannvirkjastofnun og byggingarfulltrúar nú samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögumum frest til 1. janúar 2019 til að afla sér faggildingar til að yfirfara sérupprætti og annast úttektir en til 1. janúar 2020 til að afla sér faggildingar til að yfirfara aðalupprætti.

Að mati samtakanna er sú leið að fela faggiltum skoðunarstofum umrætt eftirlit til þess fallin að auka kostnað og tíma við framkvæmd og hönnun verks, án þess að slíkt leiði til aukinna gæða í eftirliti. Að mati samtakanna eru aðrar leiðir ákjósanlegri til að ná þeim markmiðum að gera eftirlit með byggingarframkvæmdum skilvirkara samfara því að draga úr opinberu eftirliti og lækka byggingarkostnað. Bæta og einfalda þarf byggingareftirlit með það að markmiði að það virki eins og best verður á kosið fyrir alla hlutaðeigandi, s.s. eigendur mannvirkis, framkvæmdaraðila, hönnuði, leyfisveitendur og neytendur.

Samtökin telja brýna þörf fyrir breytingar á eftirlitskerfinu í heild sinni með það fyrir augum að einfalda kerfið til muna. Í því samhengi telja samtökin áhugavert að skoða þá leið að byggingarfulltrúar hætti að fara yfir upprætti og hætti þannig samtímis að innheimta kostnað fyrir slíkt. Þá verði upprættir, greinargerðir, skoðunarlistar og önnur þau gögn sem liggja þurfa fyrir samkvæmt byggingarreglugerð, lögð inn á gagnagátt Mannvirkjastofnunar sem nú er í smíðum. Verk færi ekki á næsta stig í leyfisferlinu nema tilskildum gögnum hafi verið skilað inn í gáttina en eftirlit með því að gögnum væri skilað inn yrði hjá leyfisveitendum.

Eftirlit með hönnunargögnum sem skilað er inn í gagnagáttina yrði byggt á skýrum leikreglum og verk valin af handahófi til skoðunar eða ef grunur vaknaði um að hönnun væri að einhverju leyti ábótavant. Þannig yrði ekki sjálfkrafa eftirlit með öllum gögnum en aðilar mættu eiga von á því hvenær sem er að innlögð gögn yrðu yfirfarin. Þá væri hægt að auka eftirlit ef aðilar yrðu uppvísir að brotum á lögum eða reglum þar til viðkomandi hefði t.d. skilað tveimur verkum í röð án alvarlegra athugasemda. Sömuleiðis væri hægt að hafa aukið eftirlit með nýjum hönnuðum fyrir hvert fagsvið.

Við mat á þörf fyrir rýni hönnunar og eftirliti með framkvæmdum væri hægt að styðjast við fyrirframákveðna flokkun mannvirkja, s.s. eftir samfélagslegu mikilvægi. Til að mynda væri hægt að miða við þá meginreglu að gögn fyrir 1 af hverjum 10 hefðbundnum íbúðarhúsnæðum yrðu yfirfarin en samfélagslega mikilvæg mannvirki, s.s. skólar, yrðu háð ríkara eftirliti. Ennfremur væri æskilegt að beina eftirlitinu hverju sinni markvisst að þeim þáttum hönnunar sem háðar eru vanköntum. Þannig gætu öll verk farið í gegnum óháð eftirlit á þessum tilteknu þáttum þar til gæði þeirra myndu aukast í ásættanlegt horf.




Samtökin benda á að það þekkist í nágrannalöndum okkar, t.a.m. Noregi, 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.

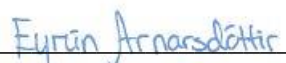
Samtökin telja ákjósanlegt að þeir sem annist eftirlitið séu sérfræðingar á viðkomandi fagsviði, óháðir umræddu verki, svo unnt sé að tryggja gæði eftirlits. Við yfirferð hönnunargagna myndu þannig löggiltir hönnuðir, óháðir umræddu verki, með mikla þekkingu á því fagsviði sem skoðað væri, sinna eftirlitinu.

Samtökin telja að einföldun regluverks utan um byggingareftirlit muni leiða til þess að því sé betur fylgt eftir í framkvæmd. Hér að ofan hafa verið raktar ákveðnar grunnhugmyndir um það hvernig við getum náð þeim markmiðum að einfalda byggingareftirlit og lækka byggingarkostnað samhliða því að auka gæði í mannvirkjagerð. Ljóst er að þessar hugmyndir þarf að leggjast betur yfir og fjölmörg atriði þarf að skoða og útfæra nánar. Það er hins vegar von samtakanna að þetta innlegg verði upphafið að samtali stjórnvalda og hagsmunaaðila um að einfalda og betrubæta byggingareftirlit til muna og taka kröfuna um faggildingu eftirlitsaðila og faggiltar skoðunarstofur til algjörar endurskoðunar þar sem umrætt ástand er að mati samtakanna óásættanlegt. **Samtökin vilja því leggja til að skipaður verði þverfaglegur starfshópur til að leggjast yfir þessi mál og lýsa yfir vilja sínum til að taka þátt í slíkri vinnu.**

Að lokum þakka samtökin fyrir veittan frest til að skila inn umsögn þessari og fulltrúar samtakanna lýsa sig að sjálfsögðu reiðubúna til að funda um efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka iðnaðarins

  
Jóhanna Klara Stefánsdóttir,  
sviðsstjóri mannvirkjasviðs

  
Eyrún Arnarsdóttir,  
viðskiptastjóri á mannvirkjasviði