



Reykjavík 31. ágúst 2012

Samtök skattgreiðanda
b/t Skafta Harðarsonar
Fákafeni 11
108 Reykjavík

Vísað er til bréfs yðar dags. 4. ágúst sl. varðandi setningu nýrrar byggingarreglugerðar. Ástæða er til að lýsa í mjög stuttu máli þeim miklu breytingum á stafsumhverfi byggingariðnaðarins sem Alþingi ákvað að gerðar yrðu með setningu laga um mannvirki nr. 160/2010. Samkvæmt lögnum skulu hönnuðir og iðnmeistarar hafa löggildingu og byggingarstjórar hafa stafsleyfi og skulu þessir aðilar jafnframt hafa gæðakerfi. Eftirlit með mannvirkjagerð skal framkvæmt af faggiltum skoðunarstofum eða faggiltum byggingarfulltrúa samkvæmt sérstökum skoðunarhandbókum sem Mannvirkjastofnun útbýr. Eftirlit með mannvirkjagerð skal því líkjast að vissu leiti því eftirlitskerfi sem notað er við t.d. bifreiðaeftirlit, rafmagnsöryggiseftirlit og skipaskoðanir. Samkvæmt lögnum skal Mannvirkjastofnun setja upp og reka gagnagrunn, sem skal vera samtengjanlegur fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands, og skal gagnagrunnurinn innihalda mikið magn upplýsinga til að gera hið samræmda og einsleitna eftirlit mögulegt, samtímis sem rafrænn þjónustu við borgarana á sviði byggingarleyfa og mannvirkjagerðar verði aukin til muna. Þannig eiga allir aðilar máls (eigandi, hönnuðir, byggingarstjóri, iðnmeistarar, byggingarfulltrúi, faggiltar skoðunarstofur og Mannvirkjastofnun) að hafa aðgang að sömu upplýsingunum um hvert mannvirki sem hefur fengið byggingarleyfi. Alþingi hefur sett þessi lög og Mannvirkjastofnun ber að framfylgja þeim.

Framkvæmt var mat á kostnaðaráhrifum frumvarps til laga um mannvirki. Matið var framkvæmt af Sigurði H. Helgasyni, framkvæmdastjóra fyrirtækisins Stjórnarháttar, með aðstoð Ágústs Jónssonar, verkfræðings. Matið var framkvæmt í samræmi við 3. gr. laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera. Matið leiddi í ljós að miklar líkur væru á að ábati þjóðfélagsins af frumvarpinu yrði meiri en kostnaðurinn. Valkostir við tillöguna voru kannaðir og haft var samráð við helstu hagsmunaaðila.

Mannvirkjastofnun vekur athygli á því að setning reglugerða á grundvelli laga um mannvirki nr. 160/2010 er í höndum umhverfisráðherra að fenginni tillögu Mannvirkjastofnunar. Ákvæði laga um mannvirki setja reglugerðunum ramma og kveða á um þær áherslur sem leggja á til grundvallar. Þannig setur löggjafarvaldið framkvæmdavalldinu viss fyrirmæli um það hvert eigi að vera efni byggingarreglugerðar og hvaða markmið eigi að hafa að leiðarljósi. Mannvirkjastofnun er því við tillöguggerð sína bundin af ákvæðum laganna og stefnumótun Alþingis og ráðherra. Stofnunin mun eftir fremsta megni svara þeim spurningum sem til hennar er beint í bréfi yðar. Spurningum er varða rökstuðning og réttmæti framangreindrar

stefnumótunar væri þó e.t.v. réttara að beina til þess sem hefur ákvörðunarvald um slika stefnumótum.

Í mars 2010 skipaði ráðherra þriggja manna nefnd sem falið var að semja drög að nýrri byggingarreglugerð að hófðu samráði við hagsmunaaðila. Í erindisbrefi nefndarinnar sagði m.a. að reglugerðin ætti að vera framsækin hvað varðar sjálfbæra þróun þar sem opin stjórnsýsla, gagnsæi og lýðræðisumbætur væru hófd að leiðarljósi. Leggja skyldi áherslu á notkun markmiðsákvæða og byggingarstaðla í stað forskriftar í reglugerðinni auk þess sem sérstaklega skyldi hugað að m.a. eftirfarandi:

1. Uppbyggingu bygginarreglugerðar þ.e. hvaða áherslur skyldu lagðar til grundvallar við gerð reglugerðarinnar.
2. Bílastæði og reiðhjólastæði, hjólageymslur, fjöldi þeirra og staðsetning með markmið sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi og að teknu tilliti til vistvænni samgöngumáta.
3. Sorpgeymslur og sorprennur með það að markmiði að skapa aðstæður til flokkunar sorps í íbúðar- og atvinnuhúsnaði.
4. Vistvænar byggingar.
5. Hljóðvist í skólum með tilliti til nýrra kennsluháttar með það að markmiði að tryggja vandaða hljóðhönnun í skólaumhverfi barna og ungmenna.
6. Byggingar sem eru ætlaðar börnum og ungmönnum s.s. skólar og íþróttamannvirki með það að markmiði að skapa örugg skilyrði fyrir børn til líf og þroska, sbr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.
7. Aðgengismál með það að markmiði að uppfylla ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs folks.
8. Stjórntæki til að koma í veg fyrir að mannvirki sem ekki uppfylla skilyrði laganna eða reglugerðarinnar verði ekki tekin í notkun fyrr en að uppfylltum þessum skilyrðum.

Skipaðir voru átta vinnuhópar með um 60 sérfræðingum sem tilnefndir voru af ýmsum hagsmunaaðilum og má þar nefna Samband íslenskra sveitarfélaga, Félag byggingarfulltrúa, Skipulagsstofnun Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Samtök iðnaðarins, Arkitektafélag Íslands, Verkfræðingafélag Íslands, Tækniþræðingafélag Íslands, Félag ráðgjafaverkfræðinga, Byggingafræðingafélag Íslands, Félag slökkviliðsstjóra, Öryrkjabandalag Íslands, Framkvæmdasýsla ríkisins og Framkvæmdasvið Reykjavíkurborgar. Vinnuhóparnir fjölluðu um einstök viðfangsefni reglugerðarinnar auk þess sem haldnir voru fjölmargir fundir með einstökum hagsmunaaðilum. Jafnframt var leitað til sérfræðinga á tilteknunum sviðum. Drög voru síðan send til umsagnar hátt á annað hundrað umsagnaraðila.

Afar erfitt er að meta kostnaðaráhrif þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á byggingarreglugerð enda er um að ræða flókið samspil fjölmargra þátta. Fyrir liggur að byggingarkostnaður ræðst af mörgu öðru en ákvæðum byggingarreglugerðar, sem felur einungis í sér lágmarksákvæði. Vissulega kunna nýjar kröfur í einhverjum tilvikum að fela í sér aukinn kostnað en í sumum tilvikum má vega upp á móti slikum kostnaði með breytti hönnun, hagkvæmari byggingaraðferðum eða breyttu skipulagi, án þess að það komi niður á notagildi eða gæðum. Í sumum tilvikum geta breytingar á byggingarreglugerð falið í sér aukinn stofnkostnað en lægri rekstrarkostnað og aukinn endingartíma. Þessu til viðbótar má nefna breytt ákvæði byggingarreglugerðar geta falið í sér þjóðhagslegan ávinning. Sem dæmi um slikt eru ákvæði um algilda hönnun íbúðarhúsnaðis sem auka likur á því að folk geti búið í íbúðum sínum þegar það eldist, veikist eða slasast og þörfin fyrir sérhæft húsnaði og stofnanir minnkar. Að auki má nefna að sumir þættir í reglugerðinni ættu að fela í sér sparnað þegar til lengri tíma er litið, t.d. ákvæði um skilvirkara og betra eftirlit sem vonast er til að

skili sér í betra húsnæði og færri göllum. Afar erfitt er að meta slik áhrif nákvæmlega fyrirfram.

Af framangreindum ástæðum hefur formlegt heildarmat á kostnaði nýrrar byggingarreglugerðar ekki verið gert, þó lagt hafi verið óformlegt mat á einstaka þætti. Þess í stað verður farin sú leið að vakta kostnaðaráhrif reglugerðarinnar eftir að hún er komin til framkvæmda og hefur umhverfisráðherra skipað starfshóp sem meta á þessi áhrif. Á starfshópurin að skila árlegri skýrslu til ráðherra.

Eftirfarandi eru svör stofnunar við einstökum spurningum yðar, með tilvísun í umræðuna að ofan þegar ástæða þykir til:

1. Ákvæði um orkunýtingu og einangrun.

Ákvörðun um að auka orkunýtingu mannvirkja og einangrunarkröfur er stefnumótandi ákvörðun tekin af umhverfisráðherra m.a. með stoð í ákvæðum laga um mannvirkni þar sem segir að eitt af markmiðum laganna sé að stuðla að góðri orkunýtingu við rekstur bygginga. Þannig eru kröfur einangrun auknar að vissu marki og eiga kröfurnar annars vegar við um nýbyggingar og viðbyggingar og hins vegar um viðhald mannvirkja. Vekja má athygli á að orkuauðlind Íslendinga er takmörkunum háð og ætla má að flestar byggingar sem reistar eru í dag muni standa í meira en 100 ár. Í þessum áfanga eru kröfurnar færðar nær því sem gildir á hinum norðurlöndunum, en íslenskar kröfur eru þó nokkuð minni en kröfur í þeim löndum. Eins og ofan segir er kostnaður við mannvirkjagerð afar flókið samspil margra þátta sem geta falið í sér aukinn stofnkostnað en lægni rekstrarkostnað. Í sumum tilvikum er hægt að vega upp á móti auknum stofnkostnað með breyttri hönnun, hagkvæmari byggingaraðferðum eða breyttu skipulagi. Því er ekki til einhlítt svar við því hvort eða hversu mikinn kostnað auknar kröfur í byggingarreglugerð um einangrun fela í sér.

2. Kostnaður vegna algildrar hönnunar.

Mannvirkjastofnun hefur tekið saman meðfylgjandi greinargerð um samanburð á lágmarksstærðum íbúða skv. eldri byggingarreglugerð nr. 441/1998 og þeirri nýju nr. 112/2012. Niðurstaðan er sú að almennt sé um óverulega breytingu að ræða. Í sumum tilvikum er unnt að hanna minni íbúðir nú en heimilt var skv. ákvæðum eldri byggingarreglugerðar. Kröfur um rýmisstærðir eru því ekki taldar hafa í för með sér kostnaðarauka. Fyrir liggur að kröfur um lyftur í þriggja hæða fjölbýlishús í stað fjögurra hæða áður fela í sér viðbótarkostnað fyrir þriggja hæða fjölbýlishús. Mannvirkjastofnun bendir á að í markmiðsákvæði frumvarps til laga um mannvirkni sem lagt var upphaflega fyrir Alþingi kom fram að eitt af markmiðum laganna ætti að vera að „stuðla að aðgengi fyrir alla“. Þetta ákvæði breyttist í meðfórum þingsins og samkvæmt e. lið 1. gr. laga um mannvirkni er markmið laganna m.a. að „tryggja aðgengi fyrir alla“. Að mati Mannvirkjastofnunar fól þessi breyting í sér ákveðin fyrirmæli frá löggjafanum sem taka bæri tillit til við undirbúning byggingarreglugerðar. Kröfur byggingarreglugerðar um lyftur eru sambærilegar þeim kröfum sem gilda á hinum Norðurlöndunum.

3. „Hverjar eru forsendur stofnunarinnar fyrir því að fyrirskrifa rýmisstærðir innan íbúða? Er ekki eðlilegra að láta neytendum, íbúðarkaupendum, þessar ákvarðanir eftir?“

Kveðið er á um það í 1. tölul. 60. gr. laga um mannvirkni að setja skuli í reglugerð ákvæði um þær kröfur sem gera skal til hönnunar og mannvirkja um útlit, rýmisstærðir og samsvörur

við næsta umhverfi, hagkvæmni og notagildi, aðgengi, öryggi, heilnæmi, tæknilegan frágang og viðhald. Ákvæði um rýmisstærðir verið í byggingarreglugerð í áratugi. Í nýrri reglugerð er heimild til aukins sveigjanleika við hönnun íbúða, t.d. að samnýta stofu og eldhús, sameina baðherbergi og þvottahús og einnig eru kröfur um stærðir geymslna einfaldaðar, svo eithvað sé nefnt. Í íslenskri byggingarreglugerð er talað um lágmarksstærðir rýma, enda segir í lögnum að svo skuli vera. Í byggingarreglugerðum nágrannalandanna, og stöðlum sem þar gilda, eru sambærilegar kröfur settar fram um notkunarmöguleika rýma. Þannig eru kröfur um lágmarksstærðir rýma í íslenskri byggingarreglugerð mjög sambærilegar þeim kröfum sem gilda á hinum Norðurlöndunum.

4. „Samtökin óska eftir að fá í hendur kostnaðarútreikning m.v. mismunandi stærðir íbúða og húsa, sem hlýtur að liggja fyrir til grundvallar nýrri kröfu um einangrun skv. grein. 13.3.2.“

Sjá umfjöllun um byggingarkostnað hér ofan og umfjöllun um orkusparnað og einangrun í lið 1. hér framan.

5. „Samtökin óska eftir að fá í hendur kostnaðarútreikninga og mat á mögulegum breytingum á verði íbúða í 3. hæða fjölbýlishúsum með nýrri kröfu um algilda hönnun.“
Vísað er til þess sem fram kemur hér að framan.

6. „Samtökin óska eftir að fá í hendur kostnaðarútreikning og mat stofnunarinnar á mögulegum breytingum á fasteignamarkaði i kjölfar setningar nýrrar reglugerðar.“

Stofnunin telur að setning nýrrar reglugerðar hafi ekki í för með sér verulegar breytingar á fasteignamarkaði. Einnig er vísað til mats á kostnaðaráhrifum frumvarps til laga um mannvirki sem unnið var af Sigrði H. Helgasyni, framkvæmdastjóra fyrirtækisins Stjórnarháttar, og rætt er stuttlega um hér að framan.

7. „Með hvaða hætti uppfyllir nýja reglugerðin það markmið að „stuðla að tæknilegum framförum og nýjungum í byggingariðnaði“?“

Þegar yfirvöld setja reglur sem varða öryggi, heilsu og umhverfi er oftast hægt að skipta ákvæðum reglnanna í two flokka. Annarsvegar eru kröfurnar settar fram með svokölluðum markmiðsákvæðum, þar sem markmið reglunnar er sett fram og hönnuði í sjálfsvald sett hvernig hann hyggist uppfylla regluna. Hinsvegar eru til svo kölluð forskriftarákvæði sem setja fram beina kröfu um ákveðnar útfærslur þar sem augljóst er hvort krafan sé uppfyllt eða ekki. Hið jákvæða við markmiðsákvæði er að þau stuðla að nýsköpun í byggingariðnaði og hönnuðir fá meira frelsi til að nota þær lausnir sem þeir telji passa best hverju sinni. Í nýrri byggingarreglugerð eru markmið sett fram í byrjun hvers hluta og í byrjun hvers kafla reglugerðarinnar. Þannig hefur texti reglugerðarinnar aukist þó nokkuð en í staðinn hafa verið sett skýr markmið fyrir hvern hluta og hvern kafla. Ókostir við markmiðsákvæði eru að hætt er við að það verði túlkunaratriði hvort markmiðin séu uppfyllt og hvernig eigi að uppfylla þau. Aukið vægi markmiðsákvæða kallað því á mjög aukna útgáfu leiðbeiningablaða skoðunarhandbóka, dæmasafna um ásættanlegar lausnir og ákvæði um hvers kyns greinargerð hönnuður eigi að skila inn vegna frávika frá forskriftarákvæðum. Mannvirkjastofnun leggur mikla áherslu á slíka vinnu sem stendur, en almennt má segja að aukin notkun

markmiðsákvæða í byggingarreglugerð er áhrifarík leið til að stuðla að tæknilegum framförum og nýjungum í byggingariðnaði.

8. „Hvaða fulltrúar neytenda voru kallaðir til við samningu nýju reglugerðarinnar til að tryggja hagsmuni þeirra sem mestu máli skiptir: kaupenda húsnæðis?“

Í lok maí 2011 voru haldnir opnir kynningarfundir um drög að nýrri byggingarreglugerð í Reykjavík og á Akureyri og voru fundir auglýstir í fjölmölum. Einnig var hægt var að nálgast upptökur af fyrri fundinum á vefsíðu Mannvirkjastofnunar. Drögin voru síðan send út til umsagnar til mjög margra aðila og voru samtímis birt á vefsíðum umhverfisráðuneytisins og Mannvirkjastofnunar þar sem beðið var um að athugasemdir yrðu sendar inn. Reglugerðardrögin voru m.a. send til umsagnar Neytendasamtakanna, Neytendastofu og Húseigendafélagsins. Jafnframt var haft samráð við Öryrkjabandalagið við samningu reglugerðarinnar. Fjölmargir fleiri umsagnaraðilar töluðu fyrir sjónarmiðum neytenda/kaupenda húsnæðis.

Í bréfi yðar er óskað eftir að fá lista yfir þá aðila sem fengu reglugerðina til umsagnar áður en hún tók gildi og afriti þeirra umsagna. Stofnunin bendir yður á að snúa yður til umhverfisráðuneytisins með þessa beiðni þar sem umhverfisráðuneytið sendi drög að reglugerðinni til umsagnar.

Þær spurningar sem settar eru fram í bréfi yðar krefjast í sumum tilvikum mjög mikillar greiningarvinnu eða umfangsmikilla gagna sem ekki liggja fyrir. Vonast er til að svar þetta geri að mestu leiti grein fyrir þeim atriðum sem spurt var um og gefi viðhlítandi skýringar á þeim atriðum sem stofnunin telur sig ekki geta gefið skýr svör um á þessari stundu.

Þér eruð mjög velkomnir til að leita til stofnunarinnar aftur með frekari spurningar. Jafnframt eru starfsmenn og sérfræðingar stofnunarinnar tilbúnir til að funda með yður við tækifæri til itarlegri umræðna um málefni bréfs yðar.

Virðingarfyllst,



Björn Karlsson

Forstjóri Mannvirkjastofnunar