Íslenskir staðlar

Umsögn Staðlaráðs Íslands um breytt byggingareftirlit

Til félags- og húsnæðismálaráðherra

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um mannvirki, nr. 160/2010 — einföldun byggingarregluverks og breytt byggingareftirlit.

1. Afstaða og meginniðurstöður

Staðlaráð Íslands styður markmið frumvarpsdraganna um einfaldara, skilvirkara og áhættumiðaðra byggingarregluverk. Samræmd tæknileg viðmið, skýr ábyrgð og markvisst eftirlit geta dregið úr kostnaði og töfum og aukið gæði mannvirkja. Einföldun verður hins vegar að felast í skýrari og betur samræmdum kröfum, ekki óljósari viðmiðum eða veikara eftirliti.

Frumvarpsdrögin fela í sér tækifæri til að styrkja notkun staðla í mannvirkjagerð. Til þess þarf að greina skýrt milli bindandi krafna, staðla sem veita réttaráhrif samkvæmt tilteknum reglum og annarra faglegra viðmiða. Almennar tilvísanir til staðla, viðurkenndra venja og leiðbeinandi tilmæla veita ekki nægan fyrirsjáanleika ef óljóst er hvaða kröfur leiða af hverri heimild, hvaða útgáfa á við og hvernig samræmi er sannreynt.

Staðlaráð leggur einkum áherslu á eftirfarandi breytingar:

- Skýra þarf lagalega stöðu staðla og sérstöðu samhæfðra Evrópustaðla. Ekki má ganga út frá því að allir slíkir staðlar hafi sömu réttaráhrif eða séu aðeins valfrjáls leið til samræmis.
- Tilgreina þarf staðla nákvæmlega og birta samræmda skrá yfir tilvísanir, lagastoð þeirra, gildandi útgáfur og réttaráhrif.
- Tryggja þarf raunhæft aðgengi að nauðsynlegum stöðlum með fyrirkomulagi sem tekur mið af réttaröryggi, jafnræði, réttindum rétthafa og sjálfbærri fjármögnun staðlavinnu.
- Faggilding á viðkomandi eftirlitssviði á að vera skilyrði starfsleyfis skoðunarstofu. Almenn viðurkenning gæðastjórnunarkerfis kemur ekki í stað staðfestingar á hæfni til tiltekins samræmismats.
- Kröfur til gæðastjórnunarkerfa, skoðunarlista og eftirlitsáætlana þurfa að byggjast á skýrum, samræmdum og sannreynanlegum viðmiðum og viðeigandi evrópskum eða alþjóðlegum stöðlum.
- Eftirlit þarf að beinast að efnislegum gæðum og vernda kaupendur gegn því að bera kostnað af göllum sem rekja má til hönnunar og framkvæmdar.

2. Hlutverk Staðlaráðs og sameiginlegir hagsmunir fyrirtækja og almennings

Samkvæmt 4. og 5. gr. laga nr. 36/2003 um staðla og Staðlaráð Íslands er ráðið samstarfsvettvangur hagsmunaaðila staðla, annast staðfestingu alþjóðlegra staðla og gerð

íslenskra staðla í samvinnu við hagsmunaaðila og fer með aðild Íslands að alþjóðasamstarfi staðlasamtaka. Þetta hlutverk gerir ráðið að mikilvægum samstarfsaðila við mótun tæknilegs regluverks og val staðla sem stjórnvöld hyggjast byggja kröfur eða eftirlit á.

Aðgreina þarf stöðlun, faggildingu, starfsleyfisveitingar og opinbert eftirlit. Staðlaráð tekur ekki við ábyrgð stjórnvalda á lagalegri kröfusetningu og faggilding kemur ekki í stað þeirrar ábyrgðar sem eftirlitsstjórnvald ber á framkvæmd laganna.

Hagsmunir fyrirtækja og almennings fara hér saman. Fyrirtæki þurfa að geta séð fyrir hvaða kröfur gilda, hvaða gögn nægja til að sýna fram á samræmi og hvernig eftirliti verður háttað. Almenningur þarf að geta treyst því að húsnæði sé öruggt, heilnæmt og endingargott. Samræmdar kröfur eiga að tryggja að samkeppni byggist á hagkvæmni og fagmennsku en ekki því hver gengur lengst í að spara við hönnun, frágang eða eftirlit.

Staðlaráð leggur til að samráð við ráðið um staðlatilvísanir, útgáfustýringu og aðgengismál verði fastur þáttur í undirbúningi reglugerða og eftirlitskerfis. Samráðið þarf jafnframt að ná til fagaðila, fyrirtækja, neytenda og annarra notenda mannvirkja.

3. Lagaleg staða staðla verður að vera skýr

3.1. Ekki má leggja ólíkar heimildir að jöfnu

Í fyrirhugaðri viðbót við 1. gr. mannvirkjalaga og ákvæðum um ábyrgð og eftirlit er ítrekað vísað til staðla, viðurkenndra venja og leiðbeinandi tilmæla. Þessar heimildir eru víða settar hlið við hlið án nægilega skýrrar afmörkunar á stöðu þeirra. Það getur skapað óvissu um hvort tiltekin tæknileg lausn sé skyldubundin, viðurkennd leið til að uppfylla kröfu eða aðeins dæmi um góða framkvæmd.

Í 3. gr. laga um staðla og Staðlaráð Íslands er gengið út frá frjálsri notkun staðla, en stjórnvöld geta gert notkun tilgreinds staðals skyldubundna með vísun til hans og hlutaðeigandi laga. Þá skal staðallinn staðfestur með reglugerð og vísað til hans þar. Að vísa almennt til staðla í markmiðsákvæði leysir því ekki af hólmi nákvæma afmörkun bindandi tæknikrafna.

Greina þarf milli skyldubundinnar notkunar tiltekins staðals, staðals sem samkvæmt viðeigandi reglum veitir forsendu fyrir samræmi við afmarkaðar kröfur og staðals sem aðeins hefur leiðbeinandi eða faglegt gildi. Réttaráhrifin þurfa að leiða af tilgreindri réttarheimild en ekki einungis heiti staðalsins eða því að hans sé getið á skoðunarlista.

3.2. Sérstaða samhæfðra Evrópustaðla

Staðlaráð telur sérstaklega mikilvægt að forðast þá einföldun að allir samhæfðir Evrópustaðlar séu valfrjálsir og veiti aðeins almenna forsendu fyrir samræmi. Réttaráhrif samhæfingar ráðast af þeim reglum sem staðallinn tengist og því sviði sem þær ná til.

Byggingarvörur eru skýrt dæmi um nauðsyn þessarar aðgreiningar. Í 8. gr. laga nr. 114/2014 um byggingarvörur er mælt fyrir um að samhæfðir evrópskir staðlar, sem samþykktir eru á grundvelli reglugerðar (ESB) nr. 305/2011 og innleiddir af Staðlaráði Íslands, séu skyldubundnir í samræmi við

ákvæði reglugerðarinnar. Þar er jafnframt gert ráð fyrir birtingu lista yfir þessa staðla. Ekki væri því rétt að lýsa stöðu allra slíkra staðla sem almennri, valfrjálsri samsvörunarforsendu.[1]

Jafnframt þarf að halda aðgreindum kröfum um eiginleika og markaðssetningu byggingarvöru annars vegar og kröfum um hönnun, val, samsetningu og frágang hennar í tilteknu mannvirki hins vegar. Sú aðgreining er mikilvæg við gerð skoðunarlista: vörugögn mega ekki koma í stað sannprófunar á því að valin vara og frágangur hennar uppfylli kröfur vegna fyrirhugaðrar notkunar mannvirkisins. Í 2. gr. byggingarvörulaga er sérstaklega kveðið á um ábyrgð eiganda á að notuð byggingarvara uppfylli bæði ákvæði þeirra laga og mannvirkjalaga ásamt reglugerðum samkvæmt þeim.

Lagt er til að greinargerðin skýri þessa aðgreiningu og að reglugerðarvinnan leiði í ljós, fyrir hverja tilvísun, hvort um sé að ræða skyldubundna notkun, formlega forsendu fyrir samræmi við tilgreindar kröfur eða leiðbeinandi viðmið. Þar sem aðrar tæknilausnir eru heimilar þarf að vera ljóst hvaða sönnunargögn nægja til að sýna fram á að þær uppfylli sömu kröfur. Ekki má með almennu ákvæði um jafngildar lausnir víkja til hliðar sérreglum um skyldubundna notkun staðla.

3.3. Nákvæmar tilvísanir og útgáfustýring

Staðlatilvísun þarf að gera ábyrgðaraðila kleift að finna þá kröfu sem honum ber að uppfylla og eftirlitsaðila kleift að beita sama viðmiði. Tilgreina þarf staðlanúmer, heiti, útgáfuár, viðeigandi hluta, breytingar og þjóðarviðauka. Einnig þarf að skýra hvort tilvísunin taki til staðals í heild eða afmarkaðra ákvæða hans og hvaða lagakröfu hún tengist.

Ný útgáfa staðals á ekki að verða sjálfkrafa ný bindandi krafa án þess að réttaráhrif breytingarinnar og gildistaka séu skýr. Setja þarf aðlögunarákvæði og ákveða hvaða útgáfur gildi um verkefni sem þegar eru hafin. Í gögnum hvers mannvirkis þarf að varðveita hvaða staðlaútgáfur voru lagðar til grundvallar hönnun, framkvæmd og eftirliti.

4. Aðgengi að stöðlum og réttaröryggi

Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að hönnuðir, hönnunarstjórar, iðnmeistarar, skoðunarstofur og verkeigendur geti starfað samkvæmt stöðlum og að skoðunarlistar og eftirlitsáætlanir styðjist við tæknileg viðmið. Þá verður að tryggja raunhæft aðgengi að þeim stöðlum sem nauðsynlegir eru til að uppfylla skyldur eða sýna fram á samræmi.

Staðlaráð leggur áherslu á að sá sem sætir kröfu eða eftirliti geti komist að efni þeirra viðmiða sem beitt er gagnvart honum. Sama sjónarmið á við um eigendur og kaupendur sem þurfa að geta áttað sig á umsömdum gæðum, niðurstöðum eftirlits og mögulegum frávikum. Opinber skrá yfir heiti staðla er mikilvæg en leysir ekki ein og sér úr aðgengi að efni þeirra.

[1]Sbr. 2. og 8. gr. laga nr. 114/2014 um byggingarvörur. Um almennan grundvöll skyldubundinnar notkunar staðla, sjá 3. gr. laga nr. 36/2003 um staðla og Staðlaráð Íslands. Athugasemdir umsagnarinnar beinast að staðlatilvísunum og eftirlitskerfi frumvarpsdraganna; þær fela ekki í sér heildarúttekt á öllum reglum um markaðssetningu byggingarvara.

Aðgreina þarf gjaldfrjálsa upplýsingagjöf um gildandi tilvísanir frá aðgangi að staðlatextum og rétti til að nota, afrita eða dreifa þeim. Frjáls notkun staðals í skilningi 3. gr. laga um staðla og Staðlaráð Íslands felur ekki í sér að öll eintök hans séu afhent án endurgjalds.

Staðlar verða til í sérfræðisamstarfi og gerð þeirra, viðhald, útgáfa og miðlun kalla á fjármögnun. Sala staðla og þjónustu er meðal lögbundinna tekjustofna Staðlaráðs. Jafnframt er í 7. gr. laga um ráðið, eins og henni var breytt með 13. gr. laga nr. 14/2026, gert ráð fyrir rekstri á grundvelli þjónustusamnings við ríkið. Því er ekki rétt að byggja aðgengisstefnu á þeirri forsendu að staðlavinna sé að öllu leyti án opinbers fjárstuðnings. Lausnin þarf að taka mið af raunverulegri fjármögnun starfseminnar og réttindum viðkomandi rétthafa.[2]

Staðlaráð leggur til að fyrir gildistöku verði lokið eftirfarandi vinnu:

- Kortlagðir verði staðlar sem verða lagalega eða í reynd nauðsynlegir vegna hönnunar, framkvæmdar, gæðastjórnunar og eftirlits.
- Birt verði á einum stað samræmd, endurgjaldslaus skrá yfir staðlatilvísanir í reglugerðum, leiðbeiningum og skoðunarlistum. Fyrir hverja tilvísun komi fram rétt útgáfa, lagastoð, réttaráhrif, gildistaka, aðlögunartími og leið að aðgangi að textanum.
- Ríkið, Staðlaráð og aðrir rétthafar semji um nothæfar aðgangsleiðir og fjármögnun þeirra. Meta má meðal annars lesaðgang, afmarkaðan aðgang vegna verkefna og sameiginlegar áskriftar- eða leyfislausnir.
- Metið verði sérstaklega hvernig tryggja megi jafnræði smærri fyrirtækja, sjálfstætt starfandi fagaðila og almennings sem þarf að kynna sér kröfur vegna eigin mannvirkis eða eftirlitsmáls.
- Eldri útgáfur sem lagðar hafa verið til grundvallar framkvæmdum verði áfram tiltækar eftir því sem þarf til að rekja ábyrgð, skýra kröfur og leysa úr ágreiningi.

Umsögnin gerir ekki tillögu um almenna, ófjármagnaða skyldu Staðlaráðs til að afhenda alla staðla án endurgjalds. Hún gerir kröfu um að stjórnvöld tryggi raunhæft aðgengi áður en tilvísunum er beitt sem grundvelli skyldna og eftirlits. Útfærslan verður að samræmast þeim aðgengisskyldum sem eiga við hverju sinni og má hvorki láta kostnaðinn lenda óútfærðan á þeim sem sæta eftirliti né grafa undan fjármögnun staðlavinnu. Réttaröryggi og sjálfbær fjármögnun þurfa að vera leyst saman.

5. Faggilding skoðunarstofa er traustari grundvöllur en starfsleyfi eitt og sér

Í fyrirhugaðri skilgreiningu skoðunarstofu og nýjum V. kafla er gert ráð fyrir starfsleyfi HMS, hæfniskröfum til starfsmanna og tæknilegs stjórnanda, viðurkenndu gæðastjórnunarkerfi og eftirliti stofnunarinnar. Drögin eru því ekki án krafna. Þau víkja hins vegar frá kröfu um faggildingu, eins og einnig er lýst í greinargerðinni.

[2]Sbr. 7. gr. laga nr. 36/2003 um staðla og Staðlaráð Íslands og 13. gr. laga nr. 14/2026 um breytingu á lögum um faggildingu o.fl. og lögum um staðla og Staðlaráð Íslands. Síðarnefndu lögin tóku þegar gildi samkvæmt 14. gr. þeirra. Umsögnin tekur mið af þeim breytingum einnig við umfjöllun um faggildingu.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 24/2006 um faggildingu o.fl., eins og henni var breytt með 2. gr. laga nr. 14/2026, felur faggilding í sér staðfestingu faggildingarstofnunar á að samræmismatsaðili uppfylli kröfur staðals og, þar sem við á, viðbótarkröfur til að annast sérstakt samræmismat. Hún tengir þannig mat á hæfni við afmörkuð verkefni og skilgreind viðmið. Eftirlit með uppfyllingu skilyrða er jafnframt hluti lagaramma faggildingar, sbr. 8. gr. laganna.

Staðlaráð telur faggiltar skoðunarstofur sem vinna eftir samræmdu og stöðluðu verklagi heppilegri grundvöll byggingareftirlits en opnara starfsleyfiskerfi án faggildingarskyldu. Almenn viðurkenning gæðastjórnunarkerfis veitir ekki sömu afmörkuðu staðfestingu á hæfni til skoðunar. Skýra þarf bæði tæknilega hæfni og óhæði, framkvæmd skoðana, skráningu, rekjanleika og viðbrögð við frávikum.

Faggilding leysir hvorki HMS undan ábyrgð á opinberu eftirliti né skoðunarstofu undan ábyrgð á eigin störfum. Hún er heldur ekki trygging fyrir gallalausu mannvirki. Hún er sjálfstæður þáttur í trúverðugu eftirlitskerfi sem þarf jafnframt að hafa skýrar efnislegar kröfur.

Lagt er til að faggilding á viðkomandi eftirlitssviði verði skilyrði starfsleyfis og að umfang leyfis miðist við umfang faggildingar. Í reglugerð verði nákvæmlega tilgreindir viðeigandi staðlar og viðbótarkröfur. Kveða þarf á um áhrif takmörkunar eða missis faggildingar og hvernig tryggja skuli áframhald eftirlits með yfirstandandi verkefnum.

Gera þarf áætlun um framboð faggiltrar þjónustu um land allt og forðast tvíverknað milli faggildingarmats og starfsleyfiseftirlits. Markmiðið á að vera opin samkeppni á sameiginlegum gæðagrunni, ekki lækkun hæfniskrafna til að fjölga þjónustuveitendum. Óhæðisreglur fyrirhugaðrar 27. gr. þarf meðal annars að útfæra með tilliti til endurtekinna viðskipta, greiðslufyrirkomulags og skipta á skoðunarstofu meðan óleystar athugasemdir eru til staðar.

6. Kröfur til gæðastjórnunarkerfa þurfa skýran og viðurkenndan grunn

Drögin gera ráð fyrir gæðastjórnunarkerfum hönnuða, hönnunarstjóra, iðnmeistara og skoðunarstofa. Þar eru taldir upp tilteknir lágmarksþættir, svo sem staðfesting hæfni, skráning eigin eftirlits og niðurstaðna og meðferð athugasemda. Vandinn er því ekki að engar lágmarkskröfur séu tilgreindar, heldur að tengingin við samræmd viðmið, staðla og sannprófun kerfanna er ófullnægjandi.

Staðlaráð leggur til að reglugerðir byggi á viðurkenndum evrópskum eða alþjóðlegum stöðlum eftir því sem við á um gæðastjórnun, hæfni skoðunaraðila og stjórnun ferla. Tilgreina þarf hvaða staðall á við um hvert hlutverk og hvaða viðbótarkröfur leiða af mannvirkjalöggjöfinni. Kröfur til hönnuðar eða iðnmeistara eiga ekki sjálfkrafa að vera þær sömu og til óháðrar skoðunarstofu.

Gera þarf greinarmun á skyldu til að starfrækja gæðastjórnunarkerfi, kröfu um vottun kerfis og faggildingu til afmarkaðra eftirlitsverkefna. Ekki er lagt til að öll smærri fyrirtæki verði sjálfkrafa vottunarskyld. Umfang kerfa, skjalfesting og eftirfylgni þurfa að vera í samræmi við eðli og áhættu starfseminnar, án þess að slakað sé á nauðsynlegum kröfum um hæfni og öryggi.

7. Staðlaðir skoðunarlistar og eftirlitsáætlanir

Skoðunarlistar og eftirlitsáætlanir eru burðarás fyrirhugaðs kerfis. Þau þurfa að byggjast á hlutlægum, endurtekningarhæfum og gagnsæjum viðmiðum þannig að sambærileg framkvæmd fái sambærilega meðferð óháð sveitarfélagi eða eftirlitsaðila.

Fyrir hvern eftirlitsþátt þarf að tilgreina lagakröfu, viðeigandi staðlaákvæði og útgáfu, skoðunaraðferð, gögn sem skal leggja fram, matsviðmið, flokkun frávika og eftirfylgni. Gæta þarf þess að skoðunarlisti búi ekki sjálfur til nýja bindandi kröfu sem á sér ekki stoð í viðeigandi réttarheimild.

Listarnir og meginviðmið eftirlitsáætlana þurfa að vera birt tímanlega og breytingar rekjanlegar. Markaðsaðilar verða að geta skipulagt starfsemi sína og eftirlitsaðilar þurfa samræmda þjálfun og leiðbeiningar um beitingu viðmiðanna. Sannreyna þarf framkvæmd kerfisins með samanburði á niðurstöðum og nýta gögn um frávik til að bæta verklag.

Endurskoða þarf lokamálslið fyrirhugaðs 12. tl. 1. mgr. 60. gr., þar sem skoðun er takmörkuð við þætti skoðunarlista. Listi á að skilgreina lágmark og skipuleggja eftirlit, ekki útiloka viðbrögð við alvarlegri hættu sem verður ljós utan hans. Tryggja þarf skráningu og tilkynningu slíkra frávika og endurskoðun eftirlitsáætlunar þegar nýjar upplýsingar gefa tilefni til.

8. Áhættumiðað eftirlit verður að ná til efnislegra gæða

Áhættuflokkun þarf að taka til fleiri þátta en hættu á hruni eða stórslysi. Hún þarf einnig að ná til raka og vatnsleka, innivistar, brunavarna, hljóðvistar, orkunýtingar, aðgengis, endingar og fjárhagslegs tjóns neytenda.

Í greinargerð eru fyrirhugaðir áhættuflokkar tengdir afleiðingaflokkun evrópskra þolhönnunarstaðla. Tilgreina þarf nákvæmlega þá staðla og útgáfur sem miðað er við, skýra tengsl þeirra við flokka A, B og C og sýna hvernig aðrir áhættuþættir eru metnir. Almenn vísun til þolhönnunarstaðla kemur ekki í stað þess mats.

Sérstaka athygli vekur afmörkun hönnunareftirlits í fyrirhugaðri 33. gr. og greinargerðinni. Áhersla er lögð á tilvist gagna, form þeirra og staðfestingu ábyrgðar, en tekið fram að yfirferð feli ekki í sér staðfestingu á tæknilegri virkni eða réttmæti hönnunar. Sjálfstætt eftirlit sem ætlað er að vernda kaupendur getur ekki eingöngu verið skjalaeftirlit. Formlega fullnægjandi gögn geta lýst gallaðri lausn.

Lögin þurfa því að tryggja áhættumiðaða efnislega yfirferð mikilvægra hönnunar- og framkvæmdaþátta og samspils þeirra. Skýrt þarf að vera hvað er sannreynt og með hvaða aðferðum. Það felur ekki í sér yfirtöku á hönnunarábyrgð heldur gefur sjálfstæðu eftirliti raunverulegt efni.

Við flokkun íbúðarhúsnæðis þarf einnig að tryggja að fyrirhuguð eigin not verkeiganda verði ekki leið til að komast hjá nauðsynlegu eftirliti áður en eign er seld. Skýra þarf áhrif sölu og breyttrar notkunar á flokkun, eftirlit og upplýsingagjöf til kaupanda.

9. Neytendavernd, ábyrgð og kostnaður vegna byggingargalla

Greinargerð draganna lýsir veikleikum í eftirliti og ábyrgð og hættu á að neytendur sitji uppi með tjón vegna hönnunar eða framkvæmdar. Lærdóm sem þegar hefur verið dreginn af göllum í mannvirkjum þarf að taka alvarlega. Óskýr kröfusetning og ófullnægjandi eftirlit skapa hættu á að gallar komi ekki í ljós fyrr en mannvirki er tekið í notkun, þegar úrbætur eru flóknar og kostnaðarsamar. Óásættanlegt er frá neytendasjónarmiðum að kaupendur íbúða beri slíkt tjón vegna þess að ábyrgð er óljós eða raunhæf úrræði skortir.

Hagkvæmni breytinganna verður að meta út frá líftímakostnaði, því sem þarf að endurvinna, viðgerðum, áhrifum á heilsu og ágreiningi, ekki aðeins fjölda leyfisveitinga eða kostnaði við úttektir. Fyrirtæki sem fjárfesta í vönduðum lausnum eiga ekki að standa verr að vígi en þau sem vanrækja kröfur.

Niðurfellingu byggingarstjórakerfisins þarf að fylgja skýr ráðstöfun verkefna við samhæfingu framkvæmda, tengsl verkþátta og breytingar á byggingartíma. Almenn ábyrgð verkeiganda kemur ekki í stað faglegrar hæfni þegar hann er einstaklingur án tæknilegrar sérþekkingar. Skilgreina þarf hver annast þessi verkefni, hvaða hæfni er áskilin og hvernig ábyrgð viðkomandi er tryggð.

Endurskoða þarf fyrirhugaða 15. gr. um sölu fyrir lokaúttekt. Heimild fyrri og nýs verkeiganda til að semja um aðra ábyrgðarskipan má ekki leiða til þess að ábyrgð vegna fyrri verka sé færð yfir á neytanda honum í óhag. Tryggja þarf raunhæfan rétt kaupenda til úrbóta og skýra tengsl ábyrgðar við tryggingar og önnur fjárhagsleg úrræði.

Notkunareftirlit einu og fimm árum eftir öryggisúttekt er jákvætt nýmæli en kemur ekki í stað forvarna áður en verkþættir lokast. Tryggja þarf eftirfylgni þegar gallar koma í ljós og samræma upplýsingagjöf og tímasetningu úttekta við réttarstöðu eigenda. Lögboðinni úttekt má ekki fylgja sú ranga væntingað hún varðveiti sjálfkrafa einkaréttarlegar kröfur.

Meta þarf hvort kostnaður við lögbundnar eftir-á-úttektir nýbygginga eigi að vera tryggður af upphaflegum framkvæmdaraðila fremur en lagður óskilyrtur á kaupendur og húsfélög. Vinna við byggingargallatryggingar og önnur tryggingarúrræði þarf að hefjast við undirbúning kerfisins, ekki bíða þess að fyrstu mannvirkin hafi lokið fimm ára notkunareftirliti.

Lærdómur af byggingargöllum og skipting kostnaðar

Að mati Staðlaráðs sýnir sá verulegi fjöldi mála vegna galla í íslenskum mannvirkjum sem verið hefur í fréttum og til skoðunar á undanförnum árum að byggingargallar hafa verið alvarlegt viðfangsefni að minnsta kosti síðasta áratug. Tilgangur þessarar umsagnar er ekki að rekja þá alla til veikleika í byggingareftirliti. Orsakir geta legið víðar í hönnun, efnisvali, framkvæmd og samhæfingu verkþátta. Lærdómurinn er hins vegar sá að það sem hefur virst vera sparnaður við mannvirkjagerð hefur of oft komið fram síðar sem kostnaður hjá kaupendum vegna viðgerða, tjóns og ágreinings.

Kostnaður við að tryggja tilskilin gæði hverfur ekki við að draga úr kröfum eða sleppa nauðsynlegum forvörnum. Hann getur þess í stað færst til og aukist þegar bæta þarf úr göllum eftir afhendingu. Það er ekki raunverulegur sparnaður fyrir samfélagið og ekki ásættanlegt að

kostnaður vegna annmarka á hönnun og framkvæmd lendi að verulegum hluta hjá íbúðarkaupendum. Við mat á frumvarpinu þarf því ekki aðeins að spyrja hvort byggingarferlið verði ódýrara, heldur einnig hver beri kostnaðinn þegar gæði bregðast. Skýr kröfusetning, staðlað verklag, faggilt eftirlit og raunhæf ábyrgðarúrræði þurfa saman að vinna gegn slíkri tilfærslu kostnaðar.

10. Atvinnulíf, samkeppnishæfni og stafræn þróun

Atvinnulífið hefur ríka hagsmuni af samræmi við evrópskt og alþjóðlegt staðlaumhverfi. Sameiginleg tæknileg viðmið geta dregið úr viðskiptahindrunum, auðveldað samanburð gagna og markaðsaðgang og stutt nýsköpun, framleiðni og gæði. Reglugerðarvinnan á því að nýta viðeigandi staðla fremur en að byggja upp séríslenskar tæknikröfur án sérstakra og málefnalegra raka.

Þegar þörf er á sérkröfum vegna íslenskra aðstæðna þarf að afmarka þær og rökstyðja. Einnig þarf að sýna hvernig þær tengjast viðeigandi evrópskum reglum og stöðlum, svo að ekki verði til óþarfur tvíverknaður í prófunum, skráningu eða samræmismati.

Heimild til þrívíðra hönnunargagna og þróun mannvirkjaskrár eru jákvæð skref. Við útfærslu þarf að byggja á samræmdum viðmiðum um upplýsingalíkön mannvirkja og rafræn gagnaskipti. Forðast þarf að fyrirtæki séu bundin við tiltekinn hugbúnað eða þjónustuveitanda til að geta uppfyllt opinberar skyldur.

Í mannvirkjaskrá þurfa að varðveitast staðlaútgáfur og kröfur sem lágu til grundvallar verki, ábyrgðarsvið, breytingar á hönnun, skoðunarniðurstöður, frávik og staðfestar úrbætur. Skýra þarf aðgang eigenda og kaupenda að nauðsynlegum gögnum og ábyrgð á heilleika, varðveislu og afhendingu þeirra.

11. Tillögur að efnisreglum í frumvarpinu

Staðlaráð leggur til að eftirfarandi efnisreglur verði teknar upp í frumvarpið. Tillögurnar þarf að laga að heildarskipan laganna og sérreglum um byggingarvörur.

Faggilding skoðunarstofa

> *Skilyrði starfsleyfis skoðunarstofu er að hún hafi gilda faggildingu til þeirra eftirlitsverkefna sem starfsleyfið tekur til samkvæmt lögum um faggildingu o.fl. Umfang starfsleyfis skal afmarkað með hliðsjón af umfangi faggildingar. Ráðherra tilgreinir í reglugerð þá staðla og viðbótarkröfur sem gilda um faggildingu á viðkomandi sviði, að höfðu samráði við Staðlaráð Íslands og Faggildingarsvið Hugverkastofu.*

Staðlatilvísanir og réttaráhrif

> *Sé notkun staðals eða tiltekinna ákvæða hans gerð skyldubundin á grundvelli laga þessara skal vísa til hans í reglugerð í samræmi við lög um staðla og Staðlaráð Íslands. Tilvísun skal auðkenna staðalinn og viðeigandi útgáfu, hluta, breytingar og þjóðarviðauka. Skýrt skal hvort um sé að ræða skyldubundna notkun eða viðurkennda leið til að sýna fram á að tilgreindar kröfur séu uppfylltar. Við breytingu á tilvísun skal kveða á um gildistöku og meðferð yfirstandandi verkefna. Ákvæðið breytir ekki réttaráhrifum samhæfðra staðla samkvæmt sérreglum um byggingarvörur.*

Aðgengi og samræmd skrá

Ráðherra skal, í samvinnu við Staðlaráð Íslands og aðra rétthafa, tryggja raunhæft aðgengi að stöðlum sem nauðsynlegir eru til að uppfylla skyldur samkvæmt lögum þessum. Fyrirkomulag og fjármögnun aðgangs skal ákveðið áður en tilvísun tekur gildi og taka mið af viðeigandi aðgengisskyldum, jafnræði notenda og réttindum rétthafa. HMS skal, í samráði við Staðlaráð Íslands, birta samræmda skrá yfir staðlatilvísanir, réttaráhrif þeirra, gildandi útgáfur og aðgangsleiðir. Skráin kemur ekki í stað birtingar bindandi fyrirmæla.

Gæðastjórnunarkerfi

Ráðherra setur í reglugerð nánari kröfur til gæðastjórnunarkerfa hönnuða, hönnunarstjóra, iðnmeistara og skoðunarstofa. Kröfurnar skulu byggjast á viðeigandi evrópskum eða alþjóðlegum stöðlum eftir því sem við á og taka mið af hlutverki, umfangi og áhættu starfseminnar. Sérstaklega skal tilgreina hvort krafist er starfrækslu kerfis, vottunar þess eða faggildingar til tiltekinna verkefna.

Leiðbeiningar og tæknilegar lausnir

Leiðbeiningar og leiðbeinandi tilmæli skýra kröfur laga þessara og reglugerða samkvæmt þeim en leggja ekki sjálfstæðar skyldur á einstaklinga eða lögaðila. Frávik frá leiðbeiningum telst ekki eitt og sér brot ef sýnt er fram á að bindandi kröfur séu uppfylltar. Um skyldubundna notkun staðla og heimildir til annarra tæknilausna fer samkvæmt þeim reglum sem gilda um viðkomandi kröfu.

Skoðunarlistar og lágmark eftirlits

Skoðunarlistar og eftirlitsáætlanir skulu byggjast á samræmdum, hlutlægum viðmiðum og tilgreina lagastoð, viðeigandi staðlaákvæði og útgáfur, skoðunaraðferð, matsviðmið og viðbrögð við frávikum. Þau skulu tryggja áhættumiðaða efnislega sannprófun mikilvægra hönnunar- og framkvæmdaþátta. Þau takmarka ekki skyldu eftirlitsaðila til að skrá og tilkynna alvarleg frávik sem verða honum ljós við störf sín. Gefi nýjar upplýsingar tilefni til aukins eftirlits skal endurskoða eftirlitsáætlun og bregðast við samkvæmt lögum þessum.

12. Áhrifamat, framkvæmd og lokaorð

Kafli greinargerðar um áhrifamat er enn í vinnslu. Áður en breytingarnar eru afgreiddar þarf að bera saman fyrirhugað starfsleyfiskerfi og kerfi faggiltra skoðunarstofa með tilliti til kostnaðar, gæða, óhæðis, framboðs þjónustu og neytendaverndar. Meta þarf sérstaklega aðgangskostnað að stöðlum, áhrif á smærri fyrirtæki og hvernig fyrirkomulagið dregur úr líkum á göllum og kostnaði vegna þeirra.

Greina þarf jafnframt samræmi við fyrirhugaðar breytingar á brunavarnalögum. Þar er sérstaklega gert ráð fyrir að fela megi faggiltri skoðunarstofu eða vottunarstofu yfirferð gæðastjórnunarkerfa. Staða faggiltrar yfirferðar á ólíkum sviðum þarf að ráðast af samræmdri, rökstuddri stefnu um hæfni og áhættu en ekki mismunandi orðalagi án skýringa.

Fyrir fyrirhugaða gildistöku 1. júlí 2028 þurfa að liggja fyrir reglugerðir, kortlagning staðla, nákvæmar tilvísanir, fjármagnaðar aðgangslausnir, samræmdir skoðunarlistar, næg skoðunargeta

og fræðsla. Ákvæði um meðferð yfirstandandi framkvæmda þurfa að koma skýrt fram í lögunum. Einnig þarf að leiðrétta endurtekningu á kröfum til tæknilegs stjórnanda framkvæmdaeftirlits í fyrirhugaðri 25. gr. og afmarka ótvírætt kröfur um tæknilega stjórn hönnunareftirlits.

Staðlaráð telur að einföldun og gæði séu ekki andstæður. Nákvæmar og aðgengilegar kröfur, viðurkennd staðlaviðmið og faggilt eftirlit geta dregið úr óvissu, tvíverknaði og ágreiningi. Þannig má auka samkeppnishæfni fyrirtækja og treysta vernd almennings samtímis.

Staðlaráð mælir því með að drögin verði endurskoðuð í samræmi við framangreindar ábendingar. Árangur breytinganna á að mælast í öruggari, heilnæmari og endingarbetri mannvirkjum og minni kostnaði vegna galla, ekki einungis færri afgreiðsluskrefum. Óvissa um kröfur, aðgang og ábyrgð má ekki enda sem fjárhagsleg byrði hjá íbúðarkaupendum.

Kópavogi 3. nóvember 2026

f.h. Staðlaráðs Íslands

Helga Sigrún Harðardóttir

framkvæmdastjóri