

Alþingi
Erindi nr. P 135/2341
komudagur 23.4.2008



MOSFELLSBÆR

Alþingi
b.t. Unnar Sveinbjarnardóttur, ritara umhverfisnefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Mosfellsbæ, 22. apríl 2008
nr. erindis 200802230

Efni: Umsögn um frumvarp til mannvirkjalaga (DRÖG), 375. mál.

Mosfellsbæ barst með bréfi dagsett 26. febrúar 2008 beiðni frá umhverfisnefnd Alþingis um umsögn vegna nýs lagafrumvarps um mannvirkjalög. Þar sem ný mannvirkjalög snerta mjög starfsemi sveitarfélagsins hefði verið heppilegra að betra ráðrúm gæfist til umfjöllunar um lagafrumvarpið. Í meðfylgjandi umsögn er þó tæpt á helstu atriðum. Umsögninni er skipt í tvennt; fyrst eru athugasemdir við einstakar greinar en þar á eftir eru almennar athugasemdir um veigamikil nýmæli í frumvarpinu.

I. ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR

Í er í 3. mgr. 7. gr. og 18. gr. frumvarpsins er gerð krafa um að byggingarfulltrúi skuli hafa löggildingu sem hönnuður og einnig að starfsmenn hans sem starfa við byggingareftirlit hafa faggildingu til að yfirfara uppdrætti og framkvæma úttektir. Ef þessi skilyrði eru ekki fyrir hendi verður byggingarfulltrúi að fela löggiltri skoðunarstofu yfirferð uppdráttu og framkvæmd áfangaúttekta. Slík krafa getur reynst erfið í útfærslu í ljósi þess að skortur á tæknimenntuðu starfsfólki.

Gert er ráð fyrir að það verði ýmist framkvæmt af faggiltum skoðunarstofum eða af byggingarfulltrúum, sem gerð er krafa um að hafi faggildingu til að annast slíkt eftirlit. Skilyrði til faggildingar verða misströng eftir umfangi mannvirkjagerðar. Hugsanlegt er að sveitarfélög muni líta á það sem raunhæfan kost að semja við löggilta skoðunarstofu um allt byggingareftirlit í sveitarfélaginu frekar en að láta eigin starfsmenn sinna þessu verkefni. Sú þróun mun þó klárlega leiða til aukins kostnaðar fyrir byggingaraðila.

Um 8. gr.

Þeim áformum er mótmælt sem fram koma í 1. mgr. 8. gr., það er að veitumannvirki, önnur en flutningskerfi rafveitna, verði byggingarleyfis skyld og að Byggingarstofnun verði falið það hlutverk að gefa út byggingarleyfi fyrir veitu- og fjarskiptamannvirki sem liggja innan fleiri en eins sveitarfélags. Ýmis mannvirki verða skv. frumvarpinu áfram undanþegin byggingarleyfi þrátt fyrir að sömu rök geti að mörgu leyti átt við um þær framkvæmdir eins og þær framkvæmdir sem að framan er minnst á. Það er t.d. mögulegt að hafnir og önnur samgöngumannvirki verði byggð af öðrum en opinberum aðilum og er alls ekki sjálfgefið að eftirlit á grundvelli sérlaga sem fjalla um þær framkvæmdir sé í öllum tilvikum nægjanlegt.

Fram kemur að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um að minni háttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum skuli undanþiggja byggingarleyfi. Óljóst er hins vegar hvar mörkin verða dregin á þessu stigi málsins og hvað telst smávægilegt. Loks kemur fram að dreifi- og flutningskerfi rafveitna skuli undanþegin byggingarleyfi sem vekur athygli þar sem þau mannvirki eru einna sýnilegust almenningi.

Ljóst er að verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það hafa í för með sér gríðarlegan kostnaðarauka fyrir íslensk veitufyrirtæki, vatnsveitur, hitaveitur og fráveitur, sem munu nú skyndilega þurfa að sækja um gríðarlegan fjölda byggingarleyfa, með tilheyrandi úttektum og samþykktum. Á það skal minnt að allar heimtaugar hitaveitna og vatnsveitna eru eign viðkomandi veitufyrirtækja. Fullkomlega fráleitt er að allar framkvæmdir og breytingar á þessum mannvirkjum verði gerðar byggingarleyfisskyldar eins og gert er ráð fyrir í 8. gr. frumvarpsins. Flestum veitum er enda skylt að leggja heimtaugar á sínum starfssvæðum þar sem þær hafa að auki einkarétt til starfa. Sama máli gegnir í raun um fráveitur á þéttbýlissvæðum þótt ekki sé þar um formlegan einkarétt að ræða samkvæmt lögum. Þess ber að geta að allar stærri framkvæmdir hafa verið háðar framkvæmdaleyfi. Þá tengjast veitu- og lagnakerfi í flestum tilvikum gatnaframkvæmdum og hefur eftirlit með þeim verið viðhaft í góðri samvinnu sveitarfélaga og veitufyrirtækja, þar sem þekkingin á hönnun og gerð slíkra kerfa er til staðar í mun ríkari mæli en hjá byggingarfulltrúum. Hinir síðarnefndu þyrftu með þessum breytingum í flestum tilfellum að afla sérsérþekkingar til að annast þetta eftirlit eða kaupa þjónustu frá skoðunarstofu með tilheyrandi kostnaði. Ekki þykir því óvarlegt að áætla að kostnaður við byggingarleyfi vegna allra slíkra framkvæmda gæti hlaupið á hundruðum milljóna króna. Við blasir að sá kostnaður mun einfaldlega leggjast á viðskiptavinina, þ.e. heimili og fyrirtæki í formi hærrí gjalda.

Í 5. mgr. 8. gr. er tekið fram að ef breyting á mannvirki varðar einungis útlit eða form þess skal leita samþykkis sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Verða slíkar breytingar því ekki háðar byggingarleyfi nema þær hafi áhrif á burðarvirki, t.d. þegar settur er kvistur á þak. Þar mun einkum reyna á aðskilnað byggingar- og skipulagsmála í tengslum við útlits- og formbreytingar. Virðist gengið út frá því í frumvörpunum að almennt séu skýr ákvæði um slík atriði í deiliskipulagi sveitarfélaga. Sú er þó alls ekki raunin og er raunar algengt að deiliskipulag sé ekki til í eldri hverfum. Við þær aðstæður getur verið óljóst hvaða skilyrði sveitarstjórnnum er heimilt að setja á grundvelli skipulagslaga og er mikilvægt að við samþykkt frumvarpanna og reglugerða á grundvelli þeirra verði reynt að koma í veg fyrir hugsanleg ágreiningsmál af þeim sökum.

Um 17. gr. Í frumvarpsgreininni er nýrri ríkisstofnun, Byggingarstofnun, veittar mjög rúmar heimildir til að grípa inn í stjórnýslu sveitarfélaga. Gengur ákvæðið á svig við þá meginreglu að verkaskipting ríkis og sveitarfélaga skuli vera skýr og að sveitarfélögin beri ein ábyrgð á framkvæmd þeirra verkefna sem þeim eru falin samkvæmt lögum. Bent skal á að fyrir hendi er kæruréttur til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sem ætti að nægja til að fá úrlausn í flestum ágreiningsmálum.

Um 60. gr.

Greinin fjallar um rafrænt gagnasafn Byggingarstofnunar. Nú þegar er fyrir hendi gagnasafna fasteigna hjá Fasteignamatari ríkisins. Mikilvægt er að umrætt gagnasafn verði annað hvort innan Landskrás fasteigna eða samtengt henni en landskráin er nú þegar vettvangur fyrir nýskráningu mannvirkja.

Frá sjónarhóli sveitarfélagsins skiptir miklu máli hversu ítarlegar upplýsingar starfsfólk byggingarfulltrúa þarf að skrá í gagnasafnið. Flest sveitarfélög hafa nú þegar eigin málaskrár og er mikilvægt að tryggð verði að ekki þurfi að margskrá upplýsingar um einstök mannvirki með tilheyrandi vinnu og kostnaði. Einnig er lögð á það áhersla að sveitarfélög þurfi ekki að leggja út í kostnað vegna samhæfingar við tölvukerfi Byggingarstofnunar.

II. ALMENNAR ATHUGASEMDIR

1. Athugasemdir um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga

Sveitarfélögin eru sjálfstæðar stjórnsýslueiningar sem ekki lúta beinni stjórn ríkisvaldsins í einstökum málum. Mikilvægt er að ekki sé gengið inn á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga nema af brýnni nauðsyn og að ekki sé gengið lengra í því efni en þörf er á til að ná tilteknu markmiði. Þær heimildir Byggingarstofnunar að geta gripið inn í stjórnsýslu sveitarfélaga orka tvímælis. Ef talin er þörf á að Byggingarstofnun hafi afskipti af stjórnsýslu sveitarfélaga má veita stofnuninni sjálfstæða heimild til að bera mál undir kærunefnd fremur en að veita stofnuninni sjálfstæða heimild til inngrips.

2. Byggingarstofnun

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að nýrri ríkisstofnun, Byggingarstofnun, verði komið á fót 1. júní 2008 og að lögin taki síðan gildi 1. janúar 2009. Þrátt fyrir að frumvarpinu sé að finna ýmsa aðlögunarfresti verða framangreindar tímasetningar að teljast knappar og er rétt að umhverfisnefnd Alþingis fari vandlega yfir hvort tímasetningar í frumvarpinu eru raunhæfar.

Hlutverk hinnar nýju stofnunar verður mjög vítt, sbr. 5. gr. Efasemdir hafa komið fram um hvort það gangi upp að Byggingarstofnun gefi út byggingarleyfi en það samræmist ekki vel því mikla samræmingar- og eftirlitshlutverki sem stofnuninni er að öðru leyti ætlað að gegna. Hið sama má segja um byggingareftirlit með þeim framkvæmdum sem stofnunin veitir leyfi fyrir en líklegt má telja að það verkefni verði að miklu eða jafnvel öllu leyti framselt til löggiltra skoðunarstofa. Stofnunin verður fjármögnuð með nýjum skatti, byggingaröryggisgjaldi, sbr. 49. gr., sem leysir af hólmi brunavarnagjald og verður gjaldið rúmlega 50% hærra en núverandi gjald.

3. Gildissvið mannvirkjalaga

Einkum eru gerðar athugasemdir við tvennt þ.e. annars vegar varðandi útvíkkun gildissviðs laganna og hins vegar aðskilnað skipulags- og byggingarlaga.

a. Veitu- og fjarskiptamannvirki.

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við þau áform sem fram koma í 1. mgr. 8. gr. að veitumannvirki, önnur en flutningskerfi rafveitna, verði byggingarleyfisskyld og að Byggingarstofnun verði falið það hlutverk að gefa út byggingarleyfi fyrir veitu- og fjarskiptamannvirka sem liggja innan fleiri en eins sveitarfélags.

Samkvæmt 36. gr. skipulags- og byggingarlaga taka ákvæði mannvirkjakafila laganna til hvers konar bygginga ofan jarðar og neðan. Ýmis mannvirki hafa þó verið undanþegin byggingarleyfi, svo sem veitukerfi og samgöngu- og fjarskiptamannvirki enda séu þær framkvæmdir á vegum opinberra aðila eða unnar samkvæmt sérlögum.

Hafa ber í huga að allar stærri framkvæmdir hafa verið háðar framkvæmdaleyfi og hefur eftirlit með þeim framkvæmdum almennt verið í ágætu lagi. Ákvæði skipulagsreglugerðar um eftirlitsskyldu með einstökum framkvæmdum hefðu þó mátt vera skýrari.

b. Útlit og form mannvirkja

Við gerð frumvarpsins hefur verið bent á tiltekin vandkvæði við að skilja á milli ákvarðana á sviði skipulags- og byggingarmála, m.a. varðandi form og útlit bygginga. Í 5. mgr. 8. gr. er tekið fram að ef breyting á mannvirki varðar einungis útlit eða form þess skal leita samþykkis sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Ekki verður með góðu mót séð hvemig öll þau atriði verði leyst á skipulagsstigi. Mikilvægt er því að við samþykkt frumvarps og reglugerða á grundvelli þeirra verði reynt að koma í veg fyrir hugsanleg ágreiningsmál. Það ætti að vera meginmarkmið nýrra mannvirkjalaga að einfalda afgreiðslur byggingarleyfa en ekki að búa til þyngri, flóknari og svifaseinni stjórnsýslu í kringum þau.

III. NIÐURSTAÐA

Bæjarráð Mosfellsbæjar lýsir yfir áhyggjum sínum af framkomnum frumvarpsdrögum og beinir því til Alþingis að frumvörpin verði ekki að lögum í þeirri mynd sem þau eru lögð fram.

Virðingarfyllst,

f.h. bæjarráðs Mosfellsbæjar



Jóhanna B. Hansen
Bæjarverkfræðingur Mosfellsbæjar