

153. löggjafarþing 2022–2023.  
Þingskjal 940 – 268. mál

## Skýrsla

**innviðaráðherra um tjón af völdum rakaskemmda og myglusvepps í fasteignum og um réttarstöðu eigenda þeirra, samkvæmt beiðni.**

Með beiðni (þskj. 269 – 268. mál á 153. löggjafarþingi 2022–2023) frá Halldóru Mogensen og fleiri alþingismönnum er þess óskað að innviðaráðherra flytji Alþingi skýrslu um rakaskemmdir í fasteignum og um réttarstöðu eigenda þeirra. Í skýrslunni komi eftirfarandi fram:

1. Hvað er vitað um ástæður þess að húseignir á Íslandi skemmast af völdum raka? Er skýringa að leita í aldri bygginga, byggingarefni, hönnun, handvömm á byggingartíma, einangrun eða skorti á viðhaldi og eftirliti?

2. Hver er réttarstaða einstaklinga sem verða fyrir tjóni af völdum rakaskemmda og myglusvepps í samanburði við nágrannalöndin? Hver er ábyrgð seljanda fasteignar, fagaðila við byggingarstarfsemi, seljanda byggingarefnis og eftirlitsaðila með byggingarframkvæmdum?

3. Hvernig er unnt að bæta réttarstöðu þeirra sem verða fyrir slíku tjóni og auka tryggingavernd vegna þess mikla kostnaðar og heilsutjóns sem rakaskemmdir í húsum hafa í för með sér? Er fyrirhugað að koma á byggingargallatryggingu við nýbyggingar og eigendaskiptatryggingu við kaup og sölu á fasteignum að danskri fyrirmynd?

## Efnisyfirlit

<b>Formáli .....</b>	<b>3</b>
<b>Fyrri skýrsla og svör til Alþingis sem tengjast málefnum .....</b>	<b>5</b>
<i>Skýrsla starfshóps til Alþingis um myglusvepp í húsnæði, mars 2015 .....</i>	<i>5</i>
<i>Svar við fyrirspurn Valgerðar Gunnarsdóttur þingmanns frá árinu 2017.....</i>	<i>6</i>
<i>Svar við fyrirspurn Álfheiðar Ingadóttur þingmanns frá árinu 2019.....</i>	<i>6</i>
<i>Helstu aðgerðir sem yfirvöld byggingarmála hafa gripið til undanfarin ár .....</i>	<i>7</i>
<i>Samantekt, fyrri samskipti ráðuneytis við Alþingi um raka og myglu.....</i>	<i>9</i>
<b>Svar við spurningu 1, um ástæður skemmda á húsnæði vegna raka.....</b>	<b>9</b>
<i>Bakgrunnur .....</i>	<i>9</i>
<i>Helstu ástæður myglumyndunar í byggingum.....</i>	<i>9</i>
<i>Áhrif aldurs bygginga, byggingarefna og tegundar húsnæðis á myglumyndun.....</i>	<i>11</i>
<i>Nýlegar rannsóknir nágrannalanda um byggingargalla .....</i>	<i>11</i>
<i>Eftirlit með hönnun nýbygginga og byggingarframkvæmdum .....</i>	<i>12</i>
<i>Samantekt, spurning 1 .....</i>	<i>14</i>
<b>Svar við spurningu 2, um réttarstöðu einstaklinga, tryggingar og fleira .....</b>	<b>15</b>
<i>Bakgrunnur.....</i>	<i>15</i>
<i>Tryggingavernd á Íslandi .....</i>	<i>16</i>
<i>Tryggingavernd í Danmörku.....</i>	<i>23</i>
<i>Tryggingavernd í Svíþjóð.....</i>	<i>27</i>
<i>Tryggingavernd í Noregi.....</i>	<i>28</i>
<i>Samantekt, spurning 2.....</i>	<i>30</i>
<b>Svar við spurningu 3 um leiðir til að bæta réttarstöðu eigenda húsnæðis .....</b>	<b>31</b>
<i>Bakgrunnur.....</i>	<i>31</i>
<i>Ábyrgðakeðjan í lögum um mannvirki .....</i>	<i>32</i>
<i>Um rannsókn OECD á regluverki byggingariðnaðarins á Íslandi .....</i>	<i>35</i>
<i>Um reynslu nágrannaríkjanna af sérstakri byggingargallatryggingu .....</i>	<i>38</i>
<i>Þingsályktun 23/151 um ástandsskýrslur fasteigna .....</i>	<i>41</i>
<i>Þingsályktun 14/151 um aðgerðir vegna rakaskemmda í fasteignum.....</i>	<i>42</i>
<i>Samantekt, spurning 3.....</i>	<i>43</i>
<b>Helstu tillögur til aðgerða og úrbóta.....</b>	<b>43</b>
<i>1. Fræðsla og rannsóknir .....</i>	<i>44</i>
<i>2. Möguleg tryggingaúrræði .....</i>	<i>44</i>
<i>3. Regluverk byggingariðnaðarins .....</i>	<i>46</i>
<i>4. Rafræn stjórnýsla, eftirlit samkvæmt skoðunarhandbókum og vistun gagna ...</i>	<i>48</i>

### Formáli

Árleg velta íslensks byggingariðnaðar er í kringum 300 milljarðar króna og Hagstofa Íslands metur verðmæti allra mannvirkja á Íslandi á um 10.000 milljarða að teknu tilliti til afskrifta. Árið 2017 stóð byggingariðnaðurinn fyrir um 9% af vergri landsframleiðslu og um 8% af atvinnuþátttöku í landinu.

Mannvirkjagerð felur í sér starfsemi sem er umfangsmikil og flókin í eðli sínu. Á hönnunarstigi krefst starfsemin aðkomu margskonar sérfræðinga, hver þeirra með mikla menntun og reynslu á sínu sérfræðisviði. Hið sama gildir um framkvæmdastigið, þar sem krafist er reynslu og sérþekkingar á mörgum sviðum mannvirkjagerðar, ásamt þeim oft og tíðum dýru verkfærum og tækjum sem vinnan krefst. Starfsemin er fjármagnsfrek, krefst mikils flæðis mannskaps, byggingarefna, jarðefna, meðhöndlun úrgangs, tækja og tækni, og fer fram undir mikilli tímapressu. Til að gæta hagkvæmni verður að vinna verkin hratt og forðast ónauðsynlegar tafir.

Það liggur í eðli máls að regluverk byggingariðnaðarins er umfangsmikið og flókið, eins og mannvirkjagerðin sjálf, hvort sem litið er til Íslands eða annarra Evrópuríkja. Hinar tæknilegu kröfur sem gerðar eru til mannvirkja varðandi til dæmis burðarþol, brunavarnir, aðgengi, raka, loftun og lagnakerfi, svo eitthvað sé nefnt, eru frekar flóknar og umfangsmiklar, en samtímis mjög svipaðar á Íslandi og á hinum Norðurlöndunum, og jafnvel þótt litið sé til flestra Evrópuríkja. En stjórnsýslulegar kröfur hvað varðar til dæmis löggildingar, starfsleyfi, ábyrgðir, tryggingar, eftirlit og margt fleira geta verið mjög mismunandi eftir löndum og byggjast oft á aldagömlum hefðum, lagasögu og stofnanauppbyggingu hvers ríkis.

Af framansögðu er ljóst að mjög mikilvægt verkefni stjórnvalda allra ríkja er að skoða umgjörð byggingariðnaðarins reglulega og vandlega, með það fyrir augum að fjarlægja óþarfa reglubyrði, minnka óþarfa tafir í ferlinu og auka þannig hagkvæmni, samtímis því sem staðinn er vörður um öryggi og gæði svo að hægt sé að byggja húsnaði hratt, ódýrt og vel öllum til hagsbóta. Og ekki síst að nýta þá gríðarlegu byltingu sem orðið hefur í tölvu- og upplýsingatækni undanfarna áratugi með því að þróa og efla rafræna stjórnsýslu byggingarmála.

Nýtt innviðaráðuneyti var sett á fót í febrúar síðastliðnum og markar það nokkur tímamót í sögu íslenskrar stjórnsýslu. Nú eru í fyrsta sinn undir einu ráðuneyti þeir þættir sem snúa að samgöngumálum, byggðamálum og sveitarstjórnarmálum auk nýrra málaflokka húsnaðismála, skipulagsmála og mannvirkjamála og ábyrgð á þeim rafrænu grunnskrám sem þeim tengjast. Með sameiningu þessara málaflokka undir eitt og sama ráðuneyti sveitarstjórnarmála myndast miklir möguleikar til samhæfingar og samlegðar allra málaflokanna og er ætlun ráðuneytisins að nýta sér það að fullu með það að markmiði að einfalda og straumflínulaga stjórnsýslu þessara mála, í fullri samvinnu við sveitarfélög landsins. Hluti af þeirri vegferð er heildræn rannsókn á virkni regluverks byggingariðnaðarins og er vinna við þessa skýrslu skref í þá átt.

Þó svo að skýrsla þessi fjalli á nokkuð ítarlegan hátt um stjórnsýslu mannvirkjamála og tryggingavernd neytenda vegna byggingargalla er grundvöllur umræðunnar þau tíðu vandamál sem einstaklingar verða fyrir af völdum raka og myglu í húsnaði. Sá vandi hefur fylgt mannkyninu frá upphafi siðmenningar og ekki hefur auðnast að vinna bug á þessari meinsemd þrátt fyrir allar þær miklu og þverfaglegu rannsóknir sem farið hafa fram á seinni tímum víða um heim, og þrátt fyrir hið flókna og umfangsmikla regluverk

mannvirkjagerðar nútímans. Þetta gildir jafnt um Ísland sem og önnur lönd því tæknilegar kröfur um loftun og rakavernd í regluverki okkar Íslendinga eru svipaðar og hjá nágrannaríkjunum. Ekki má búast við að þessum vágesti verði útrýmt með öllu og stjórnvöld verða því sífellt að halda vöku sinni gagnvart þeim skaða sem raki og mygla í húsnæði geta valdið og huga vel að regluverki, fræðslu og rannsóknum á þessu sviði.

Helsti tilgangur þessarar skýrslu er að svara þeim spurningum sem Alþingi setti fram um raka og mygluskaða í byggingum, neytendavernd þeirra sem verða fyrir slíkum skaða og mögulega endurskoðun á tryggingavernd og regluverki hvað þessi mál varðar.

Fyrst mun verða gerð mjög stutt grein fyrir efnistöfum skýrslu starfshóps um endurskoðun laga og reglugerða með tilliti til myglusvepps í húsnæði sem skilað var til Alþingis í mars 2015<sup>1</sup>; sem og fyrirspurnum þingmanna um málefnið sem bárust ráðuneytinu á árunum 2017<sup>2</sup> og 2019<sup>3</sup>. Síðan mun spurningum 1, 2 og 3 úr skýrslubeiðni Alþingis svarað. Skýrslunni lýkur með samantekt og tillögum til mögulegra úrbóta.

Grundvöllur svars við fyrstu spurningu skýrslubeiðnarinnar eru fyrri svör ráðherra til þingmanna um málefnið ásamt umfjöllun um þær helstu aðgerðir sem stjórnvöld hafa gripið til í kjölfar þeirra. Vísað verður í lög um mannvirki<sup>4</sup> og núgildandi byggingarreglugerð<sup>5</sup> hvað varðar eftirlit með byggingarstarfsemi og ákvæði er varða ábyrgðir helstu aðila sem koma að mannvirkjagerð. Jafnframt var leitað fanga í leiðbeiningariti Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar um raka og myglu og áhrif á gæði innilofts<sup>6</sup> frá árinu 2009. Það rit veitir alhliða yfirlit yfir vísindalega þekkingu á heilsuvandamálum er tengjast raka og myglu í byggingum og þær aðstæður í byggingum sem helst leiða til myglumyndunar.

Gerð hefur verið athugun á helstu tegundum lögbundinnar tryggingaverndar eiganda húsnæðis gegn byggingargöllum sem gilda í nágrannaríkjunum og gerð er grein fyrir niðurstöðunum í svari við annarri spurningu skýrslubeiðnarinnar.

Til að svara þriðju spurningunni, um hvernig hægt sé að bæta réttarstöðu þeirra sem verða fyrir tjóni af völdum myglu, er fjallað um ábyrgðakeðju þá sem lögfest er í lögum um mannvirki, fjallað er um tillögur OECD um mögulegar breytingar á regluverki byggingariðnaðarins og um reynslu nágrannaríkjanna af byggingar-gallatryggingum og ástandsskoðunarskýrslum við sölu fasteigna. Að lokum eru helstu tillögur til aðgerða og úrbóta kynntar.

<sup>1</sup> Skýrsla starfshóps um endurskoðun laga og reglugerða með tilliti til myglusvepps í húsnæði, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, mars 2015. Sótt af [https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf\\_skrar/mygluskysrsla\\_og\\_fylgi\\_skjalf.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/mygluskysrsla_og_fylgi_skjalf.pdf)

<sup>2</sup> Fyrirspurn frá Valgerði Gunnarsdóttur til umhverfis- og auðlindaráðherra um myglusveppi og tjón af völdum þeirra, 146. löggjafarþing 2016–2017, þingskjal 582 — 445. mál. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/146/s/0582.html>

<sup>3</sup> Fyrirspurn frá Álfheiði Ingadóttur til félags- og barnamálaráðherra um úrbætur á sviði byggingarmála vegna myglusvepps. 149. löggjafarþing 2018–2019, þingskjal 1349 — 848. mál. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/149/s/1349.html>

<sup>4</sup> Lög um mannvirki nr. 160/2010. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2010160.html>

<sup>5</sup> Byggingarreglugerð nr. 112/2012. Sótt af <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/umhverfisraduneyti/nr/18113>

<sup>6</sup> WHO guidelines for indoor air quality: dampness and mould, World Health Organisation – Europe, 2009.

Þó að helsti tilgangur þessarar skýrslu sé að veita svör við þeim spurningum sem koma fram í skýrslubeiðni Alþingis er tilgangur hennar einnig að veita í grófum dráttum yfirlit yfir núgildandi stjórnsýslureglur byggingariðnaðarins, þá tryggingavernd sem í boði er fyrir neytendur og ýmsa þá hnökra í kerfinu öllu sem uppgötvast hafa í ljósi reynslunnar. Skýrslan er því einnig sett fram sem skref í átt að nánari athugunum og umfjöllun stjórnvalda um þessi mikilvægu mál. Samfélagið allt á mikið undir því til langrar framtíðar að vel sé staðið að vinnu við endurskoðun regluverks byggingariðnaðarins og þeirri réttarvernd sem neytendur eiga skilið að njóta við kaup á fasteign.

### **Fyrri skýrsla og svör til Alþingis sem tengjast málefninu**

Hér að neðan er stutt umfjöllun um þá skýrslu um myglu í húsnæði sem skilað var til Alþingis árið 2015<sup>1</sup> og svör við fyrirspurnum þingmanna sem bárust umhverfis- og auðlindaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti í kjölfarið. Einnig verður stuttlega gerð grein fyrir helstu aðgerðum ráðuneytanna og stofnana þeirra síðastliðin ár sem hafa haft að markmiði að minnka líkur á myglumyndun í húsnæði.

#### *Skýrsla starfshóps til Alþingis um myglusvepp í húsnæði, mars 2015*

Í þingsályktun Alþingis frá 12. maí 2014 um endurskoðun laga og regna með tilliti til myglusveppa og tjóns af völdum þeirra var umhverfis- og auðlindaráðherra falið að skipa starfshóp sem tæki til heildstæðrar endurskoðunar lög og reglur á sviði byggingarmála með tilliti til myglusveppa og þess tjóns sem þeir geta valdið. Ráðherra skipaði í kjölfarið starfshóp sem skilaði skýrslu með niðurstöðum og tillögum að úrbótum í mars 2015<sup>1</sup>.

Starfshópurinn aflaði upplýsinga um stöðu myglumála hjá ýmsum aðilum, svo sem byggingarfulltrúum, heilbrigðiseftirliti, Umhverfisstofnun og Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Helstu niðurstöður starfshópsins voru þær að orsakir vandans virtust helst liggja í röngum vinnubrögðum við hönnun og mannvirkjagerð, vanrækslu á viðhaldi og rangri notkun á húsnæði. Mat starfshópsins var að ekki væri þörf á umfangsmiklum lagabreytingum í þeirri viðleitni að ráða bót á þessum vanda, heldur að tækifærin fælust helst í aukinni fræðslu, leiðbeiningum, menntun fagaðila og auknum rannsóknum á sviðinu sem leitt gæti til nýrra og bættra vinnubragða og byggingaraðferða.

Starfshópurinn taldi einnig að skilvirkt byggingareftirlit væri afar mikilvægt. Í því sambandi bæri þó að hafa í huga að lítið hefði reynt á nýtt fyrirkomulag eftirlits sem komið var á með lögum nr. 160/2010 um mannvirki árið 2011, að það hefði ekki að fullu tekið gildi og því nauðsynlegt að fylgst yrði vel með því hvernig löggjöfin myndi reynast í framkvæmd. Starfshópurinn taldi einnig mikilvægt að möguleikar á aukinni tryggingavernd neytenda yrðu skoðaðir í ljósi þess tíma og þeirra fjármuna sem það tekur fyrir þá að fá úrlausn sinna mála þegar upp kemur mygluvandamál í húsnæði. Starfshópurinn setti fram 18 tillögur að mögulegum úrbótum sem stjórnvöld hafa unnið að síðan og verður gerð stuttlega grein fyrir þeim síðar í þessum hluta skýrslunnar.

Skýrsla starfshópsins fjallaði einnig um réttarstöðu þeirra sem verða fyrir tjóni af völdum myglusvepps. Fjallað var um ábyrgð seljanda fasteigna, fagaðila við mannvirkjagerð, ábyrgð vegna gallaðrar byggingarvöru eða rangs efnisvals og ábyrgð fasteignasala og leigusala. Einnig var fjallað um virkni fasteignatrygginga og húseigandatrygginga.

Auk þess að skipa starfshópin var Guðný Björnsdóttir lögfræðingur ráðin til að vinna lögfræðilega greinargerð um réttarstöðu þeirra sem verða fyrir tjóni af völdum myglusvepps í húsnæði. Greinargerð Guðnýjar var nokkuð ítarleg og var birt sem fylgiskjal við skýrslu starfshópsins. Í greinargerðinni var fjallað um ábyrgð helstu aðila í sambandi við mygluskaða á húsnæði og þær váttryggingar sem væru í boði. Einnig var til samanburðar við íslenskan rétt fjallað um þær reglur sem giltu í Danmörku, Noregi og Svíþjóð við fasteignakaup og nýbyggingar og þá einkum með tilliti til neytendaverndar.

*Svar við fyrirspurn Valgerðar Gunnarsdóttur þingmanns frá árinu 2017*

Valgerður Gunnarsdóttir alþingisþingmaður lagði árið 2017 fram svohljóðandi fyrirspurn til umhverfis- og auðlindaráðherra um myglusveppi og tjón af völdum þeirra<sup>2</sup>:

*Hefur ráðherra hrundið af stað vinnu í samræmi við þingsályktun nr. 22/143 um endurskoðun laga og reglna með tilliti til myglusveppa og tjóns af völdum þeirra, sem samþykkt var 12. maí 2014? Ef svo er, hvernig miðar vinnunni og hvenær má búast við að henni ljúki og með hvaða hætti? Hafi vinnan ekki hafist, hvenær má búast við að hún hefjist?*

Umhverfis- og auðlindaráðherra svaraði fyrirspurninni á 145. löggjafarþingi 2016–2017, þingskjali 667 – 445. mál<sup>7</sup>. Í svari ráðherra var vísað í tillögur starfshópsins til úrbóta í skýrslu til Alþingis um myglusvepp í húsnæði, sem birt var í mars 2015<sup>1</sup>, en tillögunum var lýst í 18 liðum á bls. 30–31 í skýrslunni. Í kjölfarið hóf ráðuneytið vinnu við að fylgja eftir tillögum starfshópsins. Framfylgdin fólst m.a. í því að senda Mannvirkjastofnun og Umhverfisstofnun bréf á árinu 2015 þar sem óskað var eftir því að stofnanirnar fylgdu eftir umræddum tillögum hvað varðar aukna fræðslu, samvinnu stjórnvalda og skilvirkara eftirlit. Aðgerðunum eru gerð skil í svari ráðherra en stutt lýsing er einnig gefin hér að neðan, í umfjöllun um svar ráðherra við fyrirspurn Álfheiðar Ingadóttur frá árinu 2019.

*Svar við fyrirspurn Álfheiðar Ingadóttur þingmanns frá árinu 2019*

Álfheiður Ingadóttir alþingismaður beindi svohljóðandi fyrirspurn til félags- og barnamálaráðherra um úrbætur á sviði byggingarmála vegna myglusveppa:<sup>3</sup>

- 1. Hverjar af tillögum starfshóps um endurskoðun á lögum og reglum á sviði byggingarmála með tilliti til myglusveppa og tjóns af völdum þeirra, sbr. ályktun Alþingis nr. 22/143, hafa komið til framkvæmda?*
- 2. Hverjar af tillögunum hafa ekki verið framkvæmdar? Hvers vegna ekki?*

---

<sup>7</sup> Svar umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Valgerði Gunnarsdóttur um myglusveppi og tjón af völdum þeirra. 146. löggjafarþing 2016–2017, þingskjali 667 – 445. mál. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/pdf/146/s/0667.pdf>

Félags- og barnamálaráðherra svaraði fyrirspurninni á 149. löggjafarþingi 2018–2019, þingskjal 2001 – 848. mál<sup>8</sup>. Gerði hann grein fyrir upplýsingum sem aflað hafði verið hjá váttryggingafélögum um fjölda tjóna á mannvirkjum, tegundum þeirra og úr hvaða tryggingum var greitt. Takmarkaðar upplýsingar fengust þó frá váttryggingarfélögum og forsendur svaranna voru misjafnar. Að auki töldu félögin að upplýsingar um iðgjöld væru viðkvæmar og veittu því ekki upplýsingar um innheimt iðgjöld. Í svari sínu við fyrirspurn þingmannsins gerði ráðherra grein fyrir þessu og þeim ályktunum sem dregnar voru; að tjón vegna mistaka við mannvirkjagerð væru of algeng; og að tjón sem af slíkum mistökum hljótist næmi háum fjárhæðum.

Í svari ráðherra var jafnframt rætt um þær tillögur starfshópsins sem sneru að annarri löggjöf en lögum um mannvirki, þá helst reglugerð um hollustuhætti nr. 941/2002, húsaleigulög nr. 36/1994 og lög um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa nr. 99/2004. Gerði ráðherra grein fyrir þeirri vinnu sem fram hefði farið varðandi framangreinda reglugerð og lög.

Svar ráðherra vísaði jafnframt í bréf umhverfis- og auðlindaráðuneytis (UAR) til Mannvirkjastofnunar (MVS), dagsett 16. nóvember 2015, þar sem stofnuninni var falið að skoða nánar 15 af 18 tillögum sem settar voru fram í skýrslu starfshóps um myglusveppi í húsnæði. Svar MVS, dagsett 20. maí 2019, var gefið í nýu tölusettum liðum og gerði félags- og barnamálaráðherra grein fyrir stöðu þeirra í svari sínu til þingmannsins.<sup>8</sup> Stutt lýsing á þessum helstu aðgerðum sem yfirvöld byggingarmála hafa gripið til undanfarin ár, ásamt nýlegum aðgerðum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, er gefin hér að neðan.

#### *Helstu aðgerðir sem yfirvöld byggingarmála hafa gripið til undanfarin ár*

Hér að neðan er mjög stutt umfjöllun um aðgerðir umhverfis- og auðlindaráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og innviðaráðuneytis og stofnana þeirra vegna tillagna í skýrslu starfshópsins frá mars 2015<sup>1</sup>. Nánari lýsingar á sumum þessara aðgerða eru gefnar í svörum ráðherra við fyrirspurnum þingmannanna Valgerðar Gunnarsdóttur<sup>7</sup> og Álfheiðar Ingadóttur<sup>8</sup> sem vísað er í hér að framan, en ráðist hefur verið í enn frekari aðgerðir síðan þá sem einnig eru taldar upp hér að neðan.

Mat starfshópsins<sup>1</sup> var að ekki væri þörf á umfangsmiklum lagabreytingum í þeirri viðleitni að ráða bót á þessum vanda, heldur að tækifærin fælust helst í aukinni fræðslu, leiðbeiningum, menntun fagaðila og auknum rannsóknum á sviðinu sem leitt gæti til nýrra og bættra vinnubragða og byggingaraðferða. Aðgerðir stjórnvalda undanfarin ár hafa því fyrst og fremst beinst að aukinni fræðslu, menntun og auknum rannsóknum eins og lýst er stuttlega hér að neðan.

Vatnsvarnarbandalagið hefur ásamt ýmsum fagaðilum, tryggingafélögum o.fl. gefið út bæklinginn „Með allt á þurru“ með leiðbeiningum til almennings um raka og vatnstjón. Iðan – fræðslusetur hefur, að frumkvæði Vatnsvarnarbandalagsins, haldið regluleg námskeið um frágang votryma. Á námskeiðayfirliti Iðunnar – fræðsluseturs eru nú

---

<sup>8</sup> Svar félags- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Álfheiði Ingadóttur um úrbætur á sviði byggingarmála vegna myglusvepps. 149. löggjafarþing 2018–2019, þingskjal 2001 – 848. mál. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/149/s/2001.html>

námskeiðin Raki og mygla í húsum I, II og III sem ætluð eru fagaðilum sem fást við raka og myglu í húsum.

Fleiri stofnanir hafa staðið fyrir fræðslu um skaðsemi raka og myglu í kjölfarið á útgáfu skýrslu starfshópsins. Auk leiðbeiningarits sem gefið var út af Umhverfisstofnun<sup>9</sup> er á vefsíðu stofnunarinnar að finna fræðslu, beint að almenningi, um gæði innilofts og hvernig hægt sé að draga úr raka og myglu. Umhverfisstofnun sinnir einnig fræðslu til heilbrigðisfulltrúa um þessi mál.

Árið 2019 veitti Mannvirkjastofnun 11 m.kr. styrk til Rannsóknarstofu byggingariðnaðarins til að vinna rannsóknarverkefni um myglu og gæði innilofts og ritunar leiðbeiningablaða þar um. Rannsóknarstofa byggingariðnaðarins hefur í kjölfarið gefið út þrjú leiðbeiningablöð sem varða raka í byggingum. Fyrst er að nefna leiðbeiningar um leiðir til að lágmarka hættu á rakaskemmdum í húsnæði, í ritinu *Rakaöryggi bygginga – Skipulag, áætlanagerð, framkvæmd*<sup>10</sup>. Í öðru lagi er um að ræða ritið *Greinargerð um hita- og rakaástand (í byggingarhlutum og byggingum)*<sup>11</sup> sem inniheldur margvíslegar upplýsingar um mat á rakaástandi byggingarhluta og bygginga. Og loks ber að nefna leiðbeiningablaðið *Varnir gegn rakaskemmdum*<sup>12</sup>, en þar er fjallað um helstu grunnhugtök sem varða rakaástand í byggingum og bent á helstu leiðir til að forðast tjón af völdum raka. Leiðbeiningablöð þessi eru nú vistuð hjá HMS í samræmi við nýtt hlutverk stofnunarinnar varðandi utanumhald um niðurstöður úr rannsóknum í mannvirkjamálum og eru leiðbeiningablöðin aðgengileg á vefsíðu stofnunarinnar. Geta má þess að á vefsíðu HMS hefur verið sett upp sérstök upplýsingasíða um raka- og mygluskemmdir bæði fyrir almenning og fagaðila.

Askur – mannvirkjarannsóknarsjóður var settur á stofn árið 2021 og veitir sjóðurinn styrki til mannvirkjarannsóknna með áherslu á aukna þekkingu, umbætur og nýsköpun til að mæta samfélagslegum áskorunum á sviði mannvirkjagerðar. Áherslur sjóðsins snúa einkum að samfélagslegum áskorunum í byggingariðnaði, svo sem rakaskemmdum í mannvirkjum og aðgerðum til lækkunar kolefnisspors. Árið 2021 hlutu fjögur rannsóknarverkefni tengd raka og myglu í byggingum styrki, samtals að upphæð 14,5 m.kr. og munu niðurstöður rannsókna liggja fyrir á næstu mánuðum. Eitt verkefnanna fjallar um gerð samræmdra verklagsreglna um hvernig meta eigi ástand bygginga með tilliti til raka og myglu og hvernig bregðast eigi við slíkum vanda. Annað verkefni hefur

<sup>9</sup> Inniloft, raki og mygla í hífýlum – Leiðbeiningar fyrir almenning, Umhverfisstofnun, 2015. Sótt af [https://ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/Annad/Inniloft,%20raki%20og%20mygla\\_2015%20KH.pdf](https://ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/Annad/Inniloft,%20raki%20og%20mygla_2015%20KH.pdf)

<sup>10</sup> Rakaöryggi bygginga – Skipulag, áætlanagerð, framkvæmd, Rb. (16).001, Rannsóknarstofa byggingariðnaðarins, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, september 2020. Sótt af [https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/c92e8be2-e489-421c-8e85-9b6de12bd197\\_I6.001+Rakaoryggi+bygginga.pdf](https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/c92e8be2-e489-421c-8e85-9b6de12bd197_I6.001+Rakaoryggi+bygginga.pdf)

<sup>11</sup> Greinargerð um hita- og rakaástand (í byggingarhlutum og byggingum), Rb. (14).005, Rannsóknarstofa byggingariðnaðarins, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, september 2019. Sótt af [https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/8e080205-d793-44e3-8559-79126bc614ab\\_Greinarger%C3%B0+um+raka+og+hita%C3%A1stand\\_2018\\_BM.pdf](https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/8e080205-d793-44e3-8559-79126bc614ab_Greinarger%C3%B0+um+raka+og+hita%C3%A1stand_2018_BM.pdf)

<sup>12</sup> Varnir gegn rakaskemmdum, Rb. (14).006, Rannsóknarstofa byggingariðnaðarins, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, mars 2020. Sótt af [https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/e39f3c64-eea3-4a9e-960d-ddf8c277fbf0\\_I4.006+Varnir+gegn+rakaskemmdum.pdf](https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/e39f3c64-eea3-4a9e-960d-ddf8c277fbf0_I4.006+Varnir+gegn+rakaskemmdum.pdf)



að markmiði að veita yfirlit yfir þau námsgögn um raka og myglu sem til eru fyrir iðnnám og mæla með úrbótum.

#### *Samantekt, fyrri skýrslur og svör við fyrirspurnum Alþingis um raka og myglu*

Hér að ofan var stuttlega gerð grein fyrir helstu efnistöðum í skýrslu starfshóps um myglusvepp í húsnæði og svörum ráðherra við fyrirspurnum þingmanna um eftirfylgni vegna þeirrar skýrslu. Nánari upplýsingar fást í skýrslunni<sup>1</sup> og svörum við fyrirspurnunum<sup>7,8</sup>. Einnig var gerð stutt grein fyrir helstu aðgerðum sem yfirvöld byggingarmála hafa gripið til undanfarin ár með það að markmiði að stemma stigu við myglumyndun í byggingum og efla þekkingu og fræðslu um málefnið.

Starfshópur um ofangreinda skýrslu komst að þeirri meginniðurstöðu að þá, árið 2015, væri ekki knýjandi þörf á að gera umfangsmiklar breytingar á tæknilegum kröfum byggingarreglugerðar hvað varðar ákvæði um raka og myglu, en að full ástæða væri til að efla rannsóknir og fræðslu til almennings, iðnaðarmanna og tæknimanna. Eins væri mikilvægt að efla virkni eftirlits í mannvirkjagerð. Nánar verður rætt um þessi atriði í eftirfarandi köflum. Einnig ber að nefna að tvær þingsályktanir voru samþykktar á Alþingi árið 2021, ein varðandi ástandsskýrslur fasteigna við eignaskipti og önnur varðandi aðgerðir vegna rakaskemmda í fasteignum, og verða aðgerðir vegna þeirra ræddar í svari við spurningu 3.

#### **Svar við spurningu 1, um ástæður skemmda á húsnæði vegna raka**

Í skýrslubeiðninni er spurt hvað sé vitað um ástæður þess að húseignir á Íslandi skemmist af völdum raka og hvort skýringa sé að leita í aldri bygginga, byggingarefni, hönnun, handvömm á byggingartíma, einangrun eða skorti á viðhaldi og eftirliti. Í þessum hluta skýrslunnar er leitast við að svara framangreindu í stuttu máli, en mun ítarlegri umfjöllun er að finna í skýrslu starfshóps um myglusveppi í húsnæði<sup>1</sup>.

#### *Bakgrunnur*

Alþjóðaheilbrigðisstofnunin hefur gefið út þverfaglegt rit um raka og myglu í húsnæði og þau áhrif sem slíkt getur haft á gæði innilofts.<sup>6</sup> Samkvæmt ritinu hefur mannkyninu ekki auðnast að útrýma þeirri meinsemd sem raki og mygla í húsnæði geta valdið, þrátt fyrir umfangsmiklar rannsóknir víða um heim og umfangsmikið regluverk byggingariðnaðarins.

Samtímis er of lítið vitað um stöðu Íslands varðandi mygluvanda í byggingum í samanburði við ástandið í nágrennalöndunum og því erfitt að rökstyðja staðhæfingar um að mygluvandi hér á landi sé meiri eða minni en í nágrennaríkjunum. Mikilvægt er að styðja íslenskar rannsóknir hvað slíkan samanburð varðar til að varpa ljósi á þessa stöðu.

#### *Helstu ástæður myglumyndunar í byggingum*

Myglusveppir eru mikilvægur hlekkur í lífríki okkar og gegna þeir lykilhlutverki við niðurbrot næringarefna og hringrás þeirra í náttúrunni. Þessi grundvöllur mygluvaxtar í híbýlum manna verður því nánast alltaf til staðar í byggingum.

Myglusveppir þrífast aðeins í híbýlum manna þar sem raki er eða hefur verið til staðar. Að auki skipta breyturnar hiti, tími, loftskipti og næring fyrir myglusveppinn miklu máli. Mygla nær að vaxa þar sem byggingarefnin ná ákveðnu rakainnihaldi í tiltekinn tíma og

kjöraðstæður mygluvaxtar innan dyra geta skapast á stöðum þar sem er viðvarandi mikill raki.

Raka- og mygluvandamál koma gjarna fram þar sem er leki, rakapétting eða þar sem vatnstjón hefur orðið. Á það t.d. við um baðherbergi, þvottaherbergi, kjallara, bílskúra og fleiri slíka staði en einnig í lokuðum rýmum eða byggingarhlutum eins og í þaki eða útveggjum þar sem hættu er á rakapéttingu, svo sem vegna kuldabráar þar sem raki úr heitu lofti þéttist á köldu yfirborði og daggar, eða þegar byggingarefni eru ekki nægilega þurr þegar þeim er komið fyrir.

Raki í þessu samhengi getur verið af ýmsum uppruna. Rakinn getur komið utan að, svo sem með úrkomu, slagregni, snjó eða krupa eða gegnum grunnvatn og raka í jarðvegi. Raki getur myndast af völdum leka í neysluvatnslögnum eða hitaveitulögnum inni í byggingarhlutum. Í hífýlum manna er mikill vatnsbúskapur í baðherbergjum, eldhúsum og þvottahúsum og raki í byggingarefnum getur átt uppruna sinn þar. Einnig getur loftraki í hífýlum manna verið tiltölulega hár og leitt til þéttingar eða dropamyndunar þegar rakt loft kemst í snertingu við kaldan flöt, svo sem glugga eða kaldavatnslagnir.

Jafnframt ber að nefna mjög algenga byggingarhefð á Íslandi til langs tíma, sem fólst í því að einangra steipt hús að innan og hafa slíkir útveggir gjarna verið kallaðir „íslenski veggurinn“. Slíkt verklag felur í sér kuldabrá og að útveggurinn er að miklu leyti kaldur í gegn en hiti hans fer að hækka þegar nær dregur innra byrðinu. Kalt innra byrði útveggja og kuldabrá geta valdið dökkun og þar með raka á eða við innra byrði veggjarins. Eftir að skýrari kröfur um orkunýtingu bygginga voru settar fram í byggingarreglugerð árið 2012, hefur það orðið mun algengara að hús séu einangruð að utan og þannig komið í veg fyrir þessa hættu. Það er áhyggjuefni að þó augljóslega sé um betri byggingaraðferð að ræða þegar einangruð er að utan þá virðist sem sumir hönnuðir og byggingaraðilar haldi fast í eldri aðferðina þrátt fyrir þekkingu um kuldabrá og hættu á rakamyndun.

Í tiltölulega nýbyggðum byggingum hafa raka- og mygluvandamál komið upp vegna galla í hönnun, til dæmis þegar ekki er tryggð næg loftun undir þak eða þegar rakavarnarlag er staðsett á röngum stað. Á framkvæmdastigi geta ýmis mistök verið gerð, svo sem þegar rof verður á rakavarnarlagi, handvömm við ísetningu glugga eða gallar í þaki eða veggjum sem orsaka vatnsleka inn undir burðarvirkið. Þekkt er að í nýbyggingum geti orsök rakavandamála verið vegna raka í byggingarefnum á byggingartíma, gjarnan þegar unnið er undir mikilli tímapressu, til dæmis þegar byggingarefni fá ekki að þorna nægilega vel áður er rakavarnarlag er sett upp eða gólfefni eru sett á of raka steypu.

Við venjubundinn rekstur mannvirkja geta léleg loftskipti, og þar með aukið rakastig innilofts, myndað kjöraðstæður fyrir myglusveppi, en nauðsynlegt er að halda loftrakastigi lágu og gæta þess að loftskipti séu regluleg og góð. Undanfarinn áratug hefur mikil áhersla verið lögð á að auka þéttleika bygginga til að minnka orkunotkun, en slíkt getur orsakað minnkuð loftskipti ef ekki er hugað að slíku sérstaklega við hönnun. Hegðun íbúa getur einnig skipt miklu máli, til dæmis þegar vatnsleki hefur orðið og ekki er brugðist við strax eða þegar fólk þurrkar þvott inni í íbúðarhúsnæði samtímis því sem lítill loftun fer fram.

Því er ljóst að vöxtur myglu í hífýlum getur orsakast af ákaflega mörgum samverkandi þáttum, svo sem raka, hitastigi, loftskiptum, byggingarefnum, hönnun, framkvæmd og jafnvel lífsstíl fólksins sem býr í mannvirkinu.

### *Áhrif aldurs bygginga, byggingarefna og tegundar húsnæðis á myglumyndun*

Þrjár rannsóknir hafa verið framkvæmdar á vegum Rannsóknarstofu byggingariðnaðarins við Nýsköpunarmiðstöð Íslands<sup>13,14,15</sup> þar sem ákveðið úrtak húseigenda var spurt um raka- og lekavandamál í húseinnum sínum. Breytur svo sem aldur húseignar, byggingarefni og tegund húsnæðis (einbýlis-, par- og raðhús ásamt íbúðum í fjölbýlishúsum) voru skráðar. Í tveimur fyrstu rannsóknunum kom meðal annars fram að almennt var hærrí títíni rakavandamála í eldri húsum og lekavandamál tengd þökum voru algeng. Þriðja rannsóknin hefur verið framkvæmd og verið er að taka saman helstu niðurstöður hennar en búist er við að skýrsla um málið muni verða birt bráðlega. Nefna má að í síðustu könnuninni voru íbúar spurðir um hvort þeir tengdu einhver hollustuvandamál við dvöl sína í íbúðarhúsnæðinu og 10% aðspurðra nefndu óþægindi eða vandamál þar sem höfuðverkur var tíðasta umkvörtunarefnið, en einnig voru minnisglöp og óþægindi í slímhúð nefnd, ásamt öðru.

Nefna ber að áhrif myglu í húsnæði á heilsu fólks eru mismikil og er fólk misberskjaldað fyrir áhrifum myglusveppa.<sup>6</sup> Sumir virðast ónæmir fyrir áhrifum, aðrir ofurnæmir og allt þar á milli. Þegar áhrifa verður vart eru þau þó ótvíræð en jafnframt mjög einstaklingsbundin og því getur verið erfitt að rekja tiltekin einkenni beinlínis til myglusveppa í húsnæði<sup>6</sup>. Eins getur verið erfitt að sanna með beinum prófunum tengsl milli myglusveppa í húsnæði og heilsubreysts einstaklings, en sé ekki um ofnæmi fyrir myglusveppum að ræða er ekki til nein ein klínísk aðferð sem tekur af allan vafa.

Mögulegur heilsufarsvandi fólks vegna myglu heyrir þó frekar undir fagsviðið læknisfræði og stjórnsýslu heilbrigðisráðuneytis og því mun ekki fjallað frekar um áhrif myglu á heilsu fólks í þessari skýrslu.

### *Nýlegar rannsóknir nágrannalanda um byggingargalla*

Rannsóknir á tíðni, tegundum og alvarleika byggingargalla hafa farið fram í nágrannalöndunum. Slíkar rannsóknir geta farið fram á ýmsan hátt. Í mörgum tilfellum er spurningalista dreift til ýmissa aðila, fyrst og fremst eigenda fasteigna, leigjenda eða opinberra aðila. Upplifanir þeirra sem svara spurningalistunum geta verið mjög mismunandi og erfitt að draga skýrar ályktanir út frá svörum. Einnig hefur verið reynt að nota tölfræði frá tryggingafélögum, en skilmálar trygginganna og mismunandi sjálfsábyrgðir tryggingataka gera það að verkum að erfitt er að fá fram áreiðanlegar tölur um umfang og tegund galla. Í öllum nýlegum rannsóknum er niðurstaðan sú að mjög litlar upplýsingar eru fáanlegar um umfang, tegundir og tíðni byggingarskaða.

Samkvæmt nýlegri skýrslu frá norska Byggkvalitetutvalget<sup>16</sup> er engin einsleit skilgreining á fyrirbærinu byggingargalli og orðið getur haft mismunandi þýðingu fyrir mismunandi aðila. Einnig er tekið fram að ekki sé til tölfræði sem veiti upplýsingar um að hvaða leyti nýbyggingar uppfylli þær gæðakröfur sem settar eru fram í tæknilegum

<sup>13</sup> Benedikt Jónsson og Björn Marteinsson, *Ástand mannvirkja og viðhaldspörf*, Rb skýrsla nr. 97–14, Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins, (214s+fskj), 1997.

<sup>14</sup> Björn Marteinsson, *Íslensk þök – gæði og þróun*, NMÍ 12–12 v1, lokaskýrsla til Rannís og Íbúðalánasjóðs, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Háskóli Íslands. Umhverfis- og byggingarverkfræðideild, Keldnaholt, 2012.

<sup>15</sup> Björn Marteinsson, ráðstefna um mygluvanda 10. júní 2021, skýrsla verður gefin út bráðlega.

<sup>16</sup> Forsvarlig byggkvalitet – Kompetanse, kontroll og seriøsitet, Byggkvalitetutvalget, 2020.

byggingarreglum. Í skýrslunni er farið yfir ýmsar norskar og norrænar rannsóknir varðandi byggingargalla sem virðast benda í þá átt að það sé erfitt að henda reiður á umfangi og tíðni galla.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (sveitastjórna- og nýsköpunarráðuneyti) í Noregi lét nýlega vinna skýrslu sem fjallaði um byggingargalla og möguleg tryggingarúrræði. Í þeirri skýrslu<sup>17</sup> kemur einnig fram að mjög litlar upplýsingar sé að finna varðandi byggingargalla. Það geri það að verkum að erfitt sé að byggja eftirlit á áhættumati og að læra af göllum. Þó telja höfundar að flestir byggingargallar hafi með raka að gera, en sú niðurstaða kemur einnig fram í skýrslu norska Neytendaráðsins<sup>18</sup>, Forbrukerrådet, frá 2019.

Boverket í Svíþjóð (stofnun sem samsvarar að nokkru leyti HMS) gaf út skýrslu árið 2018 um byggingargalla<sup>19</sup> þar sem gefið var yfirlit yfir slíkar sænskar rannsóknir síðastliðna áratugi, en rannsóknir nágrannaríkjanna voru einnig skoðaðar. Skýrsluhöfundar töldu lítið af trúverðugum tölfræðigögnum til, svo rannsóknin fór fyrst og fremst fram með viðtölum við hina ýmsu hópa sem koma að málefninu. Talið er að vandamál vegna vatns og raka séu algengust, en einnig vandamál sem hafa með skil nýrrar fasteignar að gera, vegna tímaskorts við skilin. Talað er um að verktakinn hafi ekki nægilega mikla hvatningu til að skila af sér fullnu verki.

#### *Eftirlit með hönnun nýbygginga og byggingarframkvæmdum*

Í lögum um mannvirki er að finna ýmis ákvæði um framkvæmd eftirlits og ábyrgð fagaðila á mannvirkjagerð. Hönnuðir bera ábyrgð á því gagnvart eiganda að hönnun þeirra sé faglega unnin og að mannvirkið uppfylli tilskildar kröfur laga og reglugerða. Samkvæmt lögum um mannvirki skulu bæði hönnuðir og hönnunarstjóri framkvæma virkt innra eftirlit með hönnun sinni og vera með gæðastjórnunarkerfi sem uppfyllir kröfur byggingarreglugerðar. Byggingarfulltrúar eru bæði leyfisveitendur og eftirlitsaðilar (nema á varnar- og öryggissvæðum eða á hafi utan netlaga, þá er það Húsnæðis- og mannvirkjastofnun) og fara með ytra eftirlit með hönnun mannvirkja. Áður en byggingarleyfi er gefið út felst eftirlitið í yfirferð hönnunargagna. Sé um vandasama eða umfangsmikla hönnun að ræða er byggingarfulltrúa heimilt að útvista yfirferð hluta hönnunargagna (séruppdrátt) til skoðunarmanns, sem þarf þá að uppfylla tilteknar hæfiskröfur.

Hönnunargögn skulu yfirfarin samkvæmt skoðunarhandbók um yfirferð hönnunargagna, sem birt er sem viðauki við byggingarreglugerð, ásamt skoðunarlista sem aðgengilegur er á vef Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Eftirlitið byggist á því að kanna hvort gerð sé skilmerkilega grein fyrir öllum viðeigandi hönnunarþáttum í hönnunargögnum, og í sumum tilvikum hvort að hönnun uppfylli lágmarkskröfur byggingarreglugerðar. Samkvæmt skoðunarlista skal m.a. kanna hvort lögð hafi verið fram greinargerð um einangrun og raka og að þar sé gerð grein fyrir hönnunarforsendum

<sup>17</sup> Utredning av byggeskadeforsikring og -register, Menon-Publikasjon nr. 119/2020, Menon Economics 2020.

<sup>18</sup> Kartlegging av mangelssaker etter bustadoppføringslova, Forbrukerrådet, Norge, 2019.

<sup>19</sup> Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn, Rapport 2018:36, Boverket, Sverige, 2018.

og niðurstöðum; einnig hvort gerð sé grein fyrir frágangi raka- og vindvarnarlaga, klæðninga þaka og veggja og loftun því tengdu; sem og að tiltekin ákvæði séu uppfyllt um hvað skuli koma fram á uppdráttum um votrymi og loftræsingu mannvirkis. Eðli máls samkvæmt eru byggingarfulltrúar ekki sérhæfðir á öllum sviðum og getur menntun þeirra og reynslu (og starfsfólks ef við á) verið mismunandi háttáð. Eftirlit þeirra gengur því fyrst og fremst út á að staðreyna að hönnuður geri grein fyrir hönnun sinni á fullnægjandi máta og að sannreyna að tiltekna lágmarkskröfur byggingarreglugerðar séu uppfylltar í hönnun. Hið fyrrnefnda er þó ríkjandi, enda ber hönnuður ábyrgð á hönnun mannvirkis í krafti sérfræðipækkingar sinnar.

Eftir að byggingarleyfi hefur verið gefið út og framkvæmd hafin, skiptist eftirlit með byggingarframkvæmdum í innra og ytra eftirlit og fer fram á grundvelli skoðunarhandbókar og skoðunarlista. Innra eftirlit skal byggingarstjóri annast fyrir hönd eiganda en ytra eftirlit fer fram af hálfu byggingarfulltrúa. Framkvæmd eftirlits hefur breyst frá gildistöku laga um mannvirki 1. janúar 2011 á þann veg að eftirlit í formi áfangaúttekta á framkvæmdum færðist frá byggingarfulltrúa til byggingarstjóra með breytingu á lögnum sem tók gildi 1. janúar 2019. Áfangaúttektir eru þannig orðnar hluti af innra eftirliti, en voru áður hluti af ytra eftirliti byggingarfulltrúa. Um er að ræða úttektir sem framkvæmdar eru á verk tíma á einstökum verkþáttum, s.s. á frágangi raka- og vindvarnarlaga, uppbyggingu þaka og klæðningu þeirra og frágangi ystu klæðningarveggja, þ.m.t. loftun. Byggingarstjórar skulu hafa gæðastjórnunarkerfi í samræmi við kröfur byggingarreglugerðar og hafa virkt eftirlit með því að fylgt sé samþykktum hönnunargögnum, verklýsingum og ákvæðum laga og reglugerða við byggingu mannvirkis.

Ytra eftirlit byggingarfulltrúa felst nú í öðrum úttektum, þ.e. stöðu-, öryggis- og lokaúttektum. Stöðuúttektir fara m.a. fram til að kanna hvort byggingarstjóri sé að sinna innra eftirliti. Öryggis- og lokaúttektir eru aftur á móti framkvæmdar þegar verk er langt komið eða því er lokið og er það því almennt frágangur sem skoðaður er í þessum úttektum. Meðal þess sem skoða skal samkvæmt skoðunarlista er frágangur votrymis og loftræsingar, hvort sýnilegar rakaskemmdir séu innan mannvirkis og hvernig regnvörn þaka sé háttáð. Beint eftirlit með þeim þáttum sem geta leitt til raka og myglu fer því fram bæði af hálfu byggingarstjóra í formi áfangaúttekta og byggingarfulltrúa í formi öryggis- og lokaúttekta.

Frumvarp til laga um mannvirki var samþykkt árið 2010 en hafði þá verið í vinnslu með hléum allt frá árinu 2002. Þrátt fyrir ýmsar breytingar í meðförum þingsins var meginmarkmið frumvarpsins ávallt það sama; að efla gæði mannvirkjagerðar og að gera eftirlits- og umsóknarferlið einfaldara, einsleitara og gegnsærra með notkun rafræna gátta. Þá var gert ráð fyrir aðgerðum varðandi ábyrgð, hæfni og gæðavitund fagaðila í mannvirkjagerð þar sem rauði þráðurinn, eða ábyrgðarkeðjan, yrði tryggð með eftirfarandi þáttum; að gæðastjórnunarkerfi yrðu lögbundin skylda, til viðbótar við starfsleyfi og löggildingar, og að allt framangreint yrði skráð í rafræna miðlæga gátt sem yrði aðgengileg öllum; að öll hönnunargögn yrðu vistuð og tengd við fastanúmer viðkomandi mannvirkis í gáttinni auk þess sem öll samskipti vegna hönnunar, framkvæmdar og eftirlits færu fram innan hennar; að eftirlit yrði framkvæmt samkvæmt skoðunarhandbókum og skráð rafrænt í sömu miðlægu gátt til þess að gera eftirlit byggingarfulltrúa einsleitara og gegnsærra og að lokum; að reka rafrænt gagnasafn fyrir

upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt sem skyldi tengt eða vera hluti af gagna- og upplýsingakerfi fasteignaskrár Þjóðskrár. Fjallað verður nánar um ábyrgðakeðjuna, löggildingar, starfsleyfi og gæðastjórnunarkerfi í svari við spurningu 3 í þessari skýrslu.

Tilgangurinn með þessari ábyrgðarkeðju var að efla ábyrgðarkennd fagaðila í mannvirkjagerð og bæta réttarstöðu þeirra, þar sem þeir gætu nú með auðveldari hætti sýnt fram á að þeir hefðu skilað sínu verki gallalaus; tryggja rekjanleika gagna og aðgengi að þeim m.a. til að bæta réttarstöðu eigenda/kaupenda vegna byggingargalla, s.s. vegna raka og myglu, enda er sönnunarstaða erfið þegar gerð er krafa í ábyrgðartryggingu viðkomandi fagaðila vegna slíkra galla; og að gera stjórnvöldum (HMS) kleift að gera greiningar á því sem betur mætti fara og því sem oftast ylli tjóni eða göllum á mannvirkjum.

Allt frá því að rafræn miðlæg gátt byggingarmála var tekin í notkun árið 2018 voru vanhöld á því að öllum hönnunargögnum væri skilað inn í gáttina og tengdist það einkum samspili hinnar miðlægu gáttar og málakerfa sveitarfélaga sem og álitæfnum um það hvar ætti að skrá gögnin fyrst og hver bæri þá ábyrgð á þeim samkvæmt persónuverndarlögum. Þó svo að HMS bjóði upp á rafræna vistun gagna í Mannvirkjaskrá, sem fjallað verður nánar um hér á eftir, hafa mörg sveitarfélög tekið sér langan tíma í að skoða hvernig hægt sé að aðlagja þær rafrænu lausnir inn í rafræna málaskrá sveitarfélagsins, og búast má við einhverjum tögum á framförum vegna þessa. Sýna verður því skilning að það getur tekið tíma að aðlagast nýjum kerfum og kröfum, en mjög mikilvægt er að ríki og sveitarfélög sammælist um miðlæga vistun hönnunargagna sem allra fyrst. Í sumum sveitarfélögum, s.s. Reykjanesbæ, hefur hin miðlæga gátt aftur á móti verið notuð eins og til var ætlast og hefur það haft veruleg áhrif til hins betra á gagnsæi og málshraða embættis byggingarfulltrúa.

Mjög mikilvægt hlutverk HMS er að tryggja samfélaginu á hverjum tíma áreiðanlegar rauntímaupplýsingar um mannvirkjagerð og stöðuna á húsnæðismarkaði. Töluverð vandkvæði hafa verið frá upphafi við að fá tímanleg gögn með tengingu við fasteignaskrá Þjóðskrár, þá sérstaklega upplýsingar varðandi skráningartöflur. Meðal annars af þeim sökum setti HMS upp nýjan rafrænan gagnagrunn, Mannvirkjaskrá, og á þessu ári var lögum breytt þannig að HMS hefur nú tekið við hlutverki Þjóðskrár hvað varðar skráningu fasteigna. Í Mannvirkjaskrá er að finna upplýsingar um stærð mannvirkja, eiginleika þeirra, framvindu byggingarframkvæmda og einnig upplýsingar um byggingarleyfi. Ætlun HMS er að hluti fyrri byggingargáttar verði ofinn inn í Mannvirkjaskrá, svo að hönnunargögn, sérupprættir, greinargerðir hönnuða og úttektir verði vistuð miðlægt þar.

Jafnframt hefur HMS síðastliðin tvö ár eflt eftirlit með störfum byggingarstjóra með því að styrkja innra eftirlit þessara aðila og tryggja að gæðastjórnunarkerfi þeirra séu virk og notuð á réttan máta til þess að auka gæði bygginga. Stefnt er að því að samskonar átak verði gert gagnvart hönnuðum og iðnmeisturum í nánustu framtíð. Eftirlitið er bæði í forni reglulegs eftirlits með virkni gæðastjórnunarkerfa þessara aðila og einnig atvikið bundins eftirlits, sem ræðst af ábendingum og kvörtunum vegna sömu aðila. Faggiltar skoðunarstofur annast úttektir á gæðastjórnunarkerfum fyrir hönd HMS.

### *Samantekt, spurning 1*

Ljóst er að regluverk byggingariðnaðarins getur ekki eitt og sér losað mannkynið við þá óværu sem myglusveppir í byggingum geta haft í för með sér. Ákvæði um raka og

loftun í íslenskri byggingarreglugerð eru svipuð samsvarandi ákvæðum í byggingarreglugerðum nágrannaríkjanna.

Mat starfshóps þess sem skilaði skýrslu til Alþingis um raka og myglu í byggingum árið 2015 var að ekki væri þörf á umfangsmiklum lagabreytingum vegna vandans, heldur að tækifærin fælust í aukinni fræðslu, leiðbeiningum, menntun fagaðila og auknum rannsóknum á sviðinu sem leitt gæti til nýrra og bættra vinnubragða og byggingaraðferða. Aðgerðir stjórnvalda undanfarin ár hafa fyrst og fremst beinst að þessum atriðum eins og lýst hefur verið hér að framan.

Sérstaklega ber að nefna stuðning við auknar rannsóknir á sviði raka og myglu í byggingum gegnum Ask – mannvirkjarannsóknarsjóð, en sum þeirra rannsóknarverkefna sem fengu styrk árið 2021 miða einmitt að því að auka fræðslu og menntun fagaðila og setja fram leiðbeiningar um hvernig bregðast skuli við mygluvanda í byggingum.

Mjög mikilvægt er að stjórnvöld nýti sér þá byltingu sem orðið hefur í tölvu- og upplýsingatekni undanfarna áratugi og geri stjórnsýslu byggingarmála rafræna og eftirlit með byggingarframkvæmdum skilvirkara. Skref í þá átt var tekið þegar HMS setti upp Mannvirkjaskrá og tók yfir rekstur og þróun á fasteignaskrá Þjóðskrár. Mikilvægt er að styðja við þá þróun og sjá til þess að hönnunargögn og skýrslur um eftirlit séu vistaðar í Mannvirkjaskrá og að þar fari mikill hluti stjórnsýslu byggingarmála fram á rafrænan hátt. Grundvöllur miðlægrar og rafrænnar stjórnsýslu byggingarmála er að ríki og sveitarfélög séu sammála um þá framtíðarsýn. Ríki og sveitarfélög verða að ná skýru samkomulagi um miðlæga vistun gagna og hvernig tengingu gagnanna við málaskrár sveitarfélaga verði háttáð.

### **Svar við spurningu 2 um réttarstöðu einstaklinga, tryggingar og fleira**

Í þessum kafla verður leitast við að svara spurningu 2, sem hljóðar svo: Hver er réttarstaða einstaklinga sem verða fyrir tjóni af völdum rakaskemmda og myglusvepps í samanburði við nágrannalöndin? Hver er ábyrgð seljanda fasteignar, fagaðila við byggingarstarfsemi, seljanda byggingarefnis og eftirlitsaðila með byggingarframkvæmdum?

#### *Bakgrunnur*

Í skýrslubeiðninni er spurt um réttarstöðu einstaklinga sem verða fyrir tjóni af völdum rakaskemmda og myglusvepps og er sérstaklega óskað eftir samanburði við nágrannalöndin í þessu samhengi.

Fyrst verður fjallað um þann lagagrunn sem varðar tryggingar á Íslandi þegar eigendaskipti eiga sér stað með milligöngu fasteignasala, þær lögboðnu starfsábyrgðartryggingar sem hönnuðir og byggingarstjórar hafa, ásamt slíkum tryggingum sem sumir iðnmeistarar kaupa. Fjallað verður um aðra váttryggingarvernd og um ábyrgð eftirlitsaðila í byggingariðnaði.

Síðan verður fjallað um samsvarandi tryggingavernd í nágrannaríkjunum. Upplýsinga hefur nýlega verið aflað frá byggingaryfirvöldum Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs og mun verða gerð grein fyrir helstu einkennum réttarstöðu eigenda fasteigna þegar byggingargallar koma upp í þeim löndum. Einnig var rætt um þetta í lögfræðiáliti Guðnýjar Björnsdóttur, sem fylgdi sem viðhengi með skýrslu starfshóps um myglusvepp

í húsnæði frá mars 2015<sup>1</sup>, og hér er tekið visst mið af þeirri skýrslu, með ýmsum viðbótum, leiðréttingum og uppfærslum þar sem við á.

Athuga ber að þær tegundir trygginga sem ræddar eru hér að neðan geta verið mjög mismunandi. Sumar gilda einungis um nýbyggt húsnæði, stundum einungis um íbúðarhúsnæði, og er gildistími tryggingarinnar gjarnan tíu ár frá lokaúttekt. Aðrar gilda óháð aldri byggingarinnar, en einungis í tíu ár eftir að eigendaskipti fóru fram. Þannig fellur stærstur hluti byggingarmagns Íslands ekki undir slíkar tryggingar þar sem meira en tíu ár eru liðin frá lokaúttekt eða eigendaskiptum.

Flestar ofangreindar tryggingategundir eru ábyrgðartryggingar, sem þýðir að eigandi sem verður fyrir byggingargalla verður að sýna fram og sanna hver beri ábyrgð á gallanum til að fá hann bættan í gegnum tryggingafélag viðkomandi ábyrgðaraðila. Þessi sönnunarbyrði getur verið mjög erfið. Talið er að einungis lítill hluti þeirrar fjárhæðar sem hönnuðir og byggingarstjórar greiða í iðgjöld til tryggingafélaga séu greidd út til eigenda fasteigna sem lenda í byggingargalla.

Á þessu er ákveðin undantekning þegar litið er til Danmerkur, en þar eru sumar slíkar tryggingar eignatryggingar, ekki ábyrgðartryggingar, og því þarf eigandi sem verður fyrir byggingargalla einfaldlega að sýna fram á að galli hafi komið upp og að gallinn falli undir gildissvið tryggingarinnar. Ekki þarf að sýna fram á að einhver þriðji aðili sé ábyrgur fyrir gallanum.

### *Tryggingavernd á Íslandi*

Eins og fram hefur komið geta orsakir rakaskemmda og myglusvepps verið margvíslegar og oftast en ekki geta verið margir samverkandi þættir sem valda tjóni. Á Íslandi er tryggingaverndin í langflestum tilfellum ábyrgðartrygging, og í slíkum tilvikum verður sá sem telur sig hafa orðið fyrir tjóni og krefst þess að það sé bætt af öðrum aðila að sýna fram á að tjónið megi rekja til þátta sem viðkomandi aðili beri ábyrgð á. Því er algengt að spjótum sé beint að þeim aðilum sem hafa einhverskonar starfsábyrgðartryggingu, svo sem hönnuðum, byggingarstjórum, fasteignasölum og mögulega iðnmeisturum. Sönnunarbyrðin getur verið erfið í málum af þessum toga og eins eru málaferli kostnaðarsöm og tímafrek.

Vekja ber athygli á því að á Íslandi gilda fyrst og fremst tveir lagabálkar um sölu fasteigna og mikilvægt er að benda á muninn á lögum um fasteignakaup nr. 40/2002 annars vegar og lögum um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015 hins vegar, eins og fjallað verður um hér að neðan.

Þau fyrrnefndu gilda þegar byggingaraðili, til dæmis byggingarverktaki, selur beint til kaupanda sem hyggst nýta fasteignina til persónulegra nota, í flestum tilfellum íbúðarhúsnæði. Lög þessi gilda því fyrst og fremst um íbúðarhúsnæði sem er nýbyggt og gildir tryggingaverndin í tíu ár eftir lokaúttekt. Síðarnefndu lögin gilda sérstaklega um ábyrgðir fasteignasala þegar kaup á húsnæði fara fram fyrir milligöngu hans og varða allar tegundir fasteigna, nýjar og gamlar, og einskorðast ekki við íbúðarhúsnæði.

Hér á eftir verður fyrst fjallað um þessa tvo lagabálka sem gilda um sölu fasteigna á Íslandi og síðan um ábyrgð hönnuða, byggingarstjóra og iðnmeistara og starfsábyrgðartryggingar. Einnig verður fjallað um ábyrgð söluaðila byggingarvöru, ábyrgð eftirlitsaðila í byggingariðnaði og loks aðrar váttryggingar sem eigandi fasteignar getur keypt, sem bæta í vissum tilfellum tjón af völdum raka.



**Lög um fasteignakaup nr. 40/2002<sup>20</sup>:** Lögin gilda um kaup á fasteignum þegar aðili sem hefur atvinnu af byggingu fasteigna selur fasteign, svo sem þegar byggingarverktaki selur fasteign sem ýmist er í byggingu eða er tilbúin til notkunar og eignin er aðallega ætluð til persónulegra afnota fyrir kaupanda eða aðra tengda honum. Lögin gilda jafnframt þegar seljandi á að annast smíði hennar í heild eða að hluta og kaupandi leggur ekki til verulegan hluta efnis til smíðinnar. Í lögum um fasteignakaup nr. 40/2002 er gerð krafa um að fasteignasali útbúi kaupsamning, en ekki eru gerðar kröfur um að fasteignasalinn útbúi ástandslýsingu fasteignarinnar og beri vissar ábyrgðir vegna kaupanna, sem gert er í lögum um kaup og sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015 og fjallað verður um síðar í þessum kafla.

Heimilt er að víkja frá lögum um fasteignakaup með samningi, nema þegar um neytendakaup er að ræða, ef það yrði óhagstæðara fyrir kaupanda. Með neytendakaupum, eins og fram kom hér að ofan, er átt við kaup á fasteign af seljanda sem hefur atvinnu af byggingu fasteignar og eignin er aðallega ætluð til persónulegra afnota fyrir kaupanda eða aðra tengda honum. Áhættan af seldri fasteign flyst til kaupanda við afhendingu og helst skylda hans til að greiða kaupverðið þótt eignin rýrni, skemmist eða farist af ástæðum sem seljandi er ekki um að kenna.

Þegar um er að ræða rakaskemmd og myglu í íbúðarhúsnæði ræðst réttarstaðan af því hvort myglusveppurinn teljist galli í skilningi fasteignakaupalaga og ef svo er hvort hann hafi verið til staðar við afhendingu fasteignarinnar. Það er kaupanda að sýna fram á hvorutveggja.

Um eiginleika fasteignar er fjallað í III. kafla fasteignakaupalaga. Fasteign telst gölluð skv. 18. gr. fasteignakaupalaga ef hún stenst ekki þær kröfur um gæði, búnað og annað sem leiðir af lögnum og kaupsamningi. Kaupandi má ganga út frá því að eign hafi sérstaka eiginleika og notagildi sem um var samið og þá almennu eiginleika sem fasteignir af þeirri gerð og aldri sem um ræðir hafi. Um neytendakaup gildir sú sérregla að ástand og búnaður fasteignar skuli vera í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum, stjórnvaldsreglum eða fyrirmælum reistum á þeim sem voru í gildi þegar fasteign eða hlutar hennar voru byggðir eða endurbyggðir. Í þessu felst að kaupandi á einungis rétt á að gera kröfu um að fasteign hafi þá eiginleika sem lög og reglur mæltu fyrir um á þeim tíma sem fasteign var byggð. Eins getur kaupandi ekki borið fyrir sig galla sem hann þekkti til eða átti að þekkja til þegar kaupsamningur var gerður.

Á kaupanda hvílir aðgæsluskylda. Hafi kaupandi átt að sjá galla við skoðun eða lét án ástæðu undir höfuð leggjast að skoða fasteign, þótt seljandi hafi skorað á hann, getur hann ekki borið fyrir sig galla sem hann hefði mátt sjá við slíka skoðun. Seljandi hefur hins vegar skyldu til að upplýsa kaupanda um það sem hann vissi eða mátti vita um og kaupandi hafði réttmæta ástæðu til að ætla að hann fengi upplýsingar um. Ef seljandi veit um einhver rakavandamál eða myglu í húsnæðinu ber honum að upplýsa um það. Geri hann það er kaupanda skylt að skoða fasteign gaumgæfilega. Galli þarf að vera til staðar á þeim tíma þegar áhætta af fasteign flyst frá seljanda til kaupanda, en það er við afhendingu hennar samkvæmt 20. gr. fasteignakaupalaganna.

---

<sup>20</sup> Lög um fasteignakaup nr. 40/2002. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2002040.html>.

Fyrirliggjandi dómafordæmi sýna að hvert atvik er metið sérstaklega. Þannig var fallist á að um væri að ræða galla á sumarbústað sem keyptur var í smíðum en það lá fyrir að húsið hafði verið í byggingu í tvö ár áður en það var afhent og stóð það opið fyrir veðri og vindum mestallan þann tíma, þannig að raki og vatn átti greiðan aðgang að byggingarefni hússins og skapaði skilyrði fyrir sveppagróður. Í öðru tilviki var ekki sannað að myglusveppur hafi verið í fasteigninni við afhendingu og seljandi sýknaður af kröfu um skaðabætur.

Eins og sjá má þarf að fara fram mat á því hvort rakaskemmdir og myglusveppur í fasteign teljist galli í skilningi fasteignakaupalaga og ræðst það af ýmsum atriðum er varða eignina sem slíka og eins túlkun á samningi aðila sem og hegðun þeirra við samningsgerð. Þannig getur kaupandi ekki gert sömu kröfur til eldri fasteignar sem nýrrar. Jafnframt skiptir máli hvaða upplýsingar seljandi gaf um ástand eignar og kaupandi þarf að gæta að sér og skoða fasteign vel, eða láta þriðja aðila sjá um ástandsskoðun fasteignarinnar.

Kaupandi sem heldur því fram að fasteign sé gölluð hefur sönnunarbyrði fyrir því og jafnframt að fasteignin hafi verið haldin galla við afhendingu. Þegar það liggur fyrir að rakavandamál og mygla er galli getur kaupandi beitt ákveðnum vanefndarúrræðum samkvæmt IV. kafla fasteignakaupalaga, svo sem að krefjast úrbóta, afsláttar, rifta samningi, krefjast skaðabóta eða halda eftir greiðslu kaupverðs vegna meintra galla.

**Lög um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015<sup>21</sup>:** Lögin gilda um viðskipti sem gerð eru með aðstoð fasteignasala, með það að markmiði að viðskiptin geti farið fram með greiðum og öruggum hætti fyrir kaupanda og seljanda og réttarstaða aðila sé glögg. Athuga ber að lög þessi gilda ekki bara um íbúðarhúsnæði og gilda óháð aldri þeirra fasteigna sem um ræðir, ólíkt ýmsum öðrum formum tryggingaverndar sem rædd eru í þessum kafla.

Strax og fasteignasali fær eign til sölumeðferðar skal hann semja rækilegt söluyfirlit um þau atriði sem skipt geta máli við sölu eignarinnar. Fasteignasali skal afla undirskriftar seljanda á yfirlýsingu um að efni söluyfirlits sé rétt samkvæmt bestu vitund hans. Áður en tilboð er gert í eign skal væntanlegum tilboðsgjafa afhent söluyfirlitið og skal hann staðfesta móttöku þess með nafnritun sinni og dagsetningu.

Fasteignasali skal gæta þess vandlega að á söluyfirliti komi fram öll grundvallaratriði um eiginleika og ástand eignarinnar. Í söluyfirliti skulu auk almennrar lýsingar á fasteign m.a. koma fram upplýsingar um ástand eignar og einstakra hluta hennar, þar á meðal um galla sem seljanda og/eða fasteignasala er kunnugt um á eign og afhendingarástand eignar sem seld er ófullgerð.

Fasteignasala er skylt að hafa í gildi ábyrgðartryggingu vegna fjártjóns sem leiðir af gáleysi eða ásetningi í störfum hans eða þeirra sem ráðnir eru til starfa hjá honum. Um sakarmat og sönnun gilda reglur skaðabótaréttar. Slík ábyrgðartrygging getur verið váttrygging tekin hjá váttryggingafélagi með starfsleyfi á Íslandi eða váttryggingafélagi sem hefur heimild til að veita þjónustu hér á landi samkvæmt lögum um váttryggingastarfsemi. Kveða skal nánar á um váttrygginguna í reglugerð, m.a. um tjón sem hún nær til, lágmark váttryggingarfjárhæðar vegna hvers einstaks tjónsatburðar, heildarfjárhæð bóta innan hvers váttryggingartímabils, eigin áhættu og brottfall ábyrgðartryggingar. Tryggingin skal

---

<sup>21</sup> Lög um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015070.html>.

nema minnst 6.500.000 kr. vegna hvers einstaks tjónsatburðar. Heildarfjárhæð tryggingarbóta innan hvers tryggingarárs skal nema minnst 19.500.000 kr.

Eftirlitsnefnd fasteignasala er sjálfstæð stjórnsýslunefnd, skipuð af ráðherra, og starfar á grundvelli fasteignasölulaga nr. 70/2015 og reglugerðar um eftirlitsnefnd fasteignasala nr. 931/2016<sup>22</sup>. Nefndin hefur eftirlit með störfum löggiltra fasteignasala en tekur einnig á móti kvörtunum ef kaupandi eða seljandi fasteignar telur sig hafa orðið fyrir tjóni vegna milligöngu fasteignasala. Nefndin rannsakar slík mál og veitir skrifleg álit, sem vistuð eru á vefsíðu nefndarinnar [www.enf.is](http://www.enf.is). Nefndin hefur gefið út álit í um 15 málum á ári að meðaltali undanfarin 5 ár. Eitt málið varðaði kvörtun kaupanda vegna raka og mygluskemmda í fasteign og taldi kaupandinn að fasteignasalinn hefði brugðist skyldum sínum og því ætti að greiða skaðabætur úr ábyrgðartryggingu hans. Eftirlitsnefnd fasteignasala rannsakaði málið en komst að þeirri niðurstöðu í álitinu að ekki ætti að greiða bætur úr ábyrgðartryggingu fasteignasalans. Ekki er vitað um dæmi þess að fasteignasali, sem hafi haft milligöngu um sölu á fasteign, hafi greitt skaðabætur vegna raka og myglu í húsnæði síðan lög um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015 tóku gildi.

Starfshópur um endurskoðun laga og reglugerða með tilliti til myglusvepps í húsnæði (sjá skýrslu frá 2015<sup>1</sup>) taldi ekki þörf á grundvallarbreytingum á þáverandi lögum um sölu fasteigna og skipa nr. 99/2004 (nú lög nr. 70/2015<sup>21</sup>), en lagði þó til að sú skylda yrði lögð á fasteignasala að upplýsa kaupanda fasteignar um það hvort lokaúttekt hafi farið fram á viðkomandi húsnæði. Það hefur ekki verið gert.

Hingað til hafa ekki verið ákvæði um lögbundna ástandsskoðun fasteignar við eignaskipti í lögum um sölu fasteigna og skipa. Rætt verður nánar um mögulegar ástandsskoðanir við eignaskipti í svari við spurningu 3 hér að neðan.

**Lög um mannvirki nr. 160/2010<sup>4</sup>:** Um verksvið og ábyrgð fagaðila við mannvirkjagerð er fjallað í lögum um mannvirki<sup>4</sup> og byggingarreglugerð nr. 112/2012<sup>5</sup>. Samkvæmt lögnum gilda almennar reglur skaðabótaréttar um skaðabótaábyrgð byggingarstjóra, þ.e. reglur um skaðabætur utan samninga. Um ábyrgð annarra aðila, s.s. hönnuða, verktaka og iðnmeistara gilda almennt reglur um skaðabætur innan samninga. Af þeim sökum er mismunandi fyrningarfrestur á bótakröfum vegna galla eftir því að hverjum þær beinast.

Samkvæmt lögum um fyrningu kröfurettinda er almennur fyrningarfrestur krafna fjögur ár og almennt miðar upphaf frestsins við það tímamark þegar bótaskyld háttsemi á sér stað. Í fasteignaviðskiptum er yfirleitt miðað við afhendingu fasteignar, en þegar um nýbyggingu er að ræða miðast tímamarkið almennt við lokaúttekt. Sé um að ræða galla vegna viðhalds eða viðgerða á fasteign miðast upphaf fyrningarfrests við þann tíma þegar viðhald eða viðgerðir voru framkvæmdar. Samkvæmt ákvæðum um viðbótarfresti getur fyrningarfrestur þó framlengst, mest um 10 ár, ef kröfuhafa skortir nauðsynlegar upplýsingar um kröfuna. Á þetta oft við um bótakröfur vegna raka og myglu, enda koma áhrif byggingargalla oft síðar fram í þeim tilvikum.

Ef krafa um bætur beinist að byggingarstjóra fer aftur á móti um fyrningu eftir reglum um skaðabótaábyrgð utan samninga. Fyrningarfrestur slíkra skaðabótakrafna er fjögur ár frá þeim degi þegar tjónþoli fékk upplýsingar um tjónið og hver hefði valdið því, en að hámarki 20 ár frá tjónsskyldri háttsemi.

<sup>22</sup> Reglugerð um eftirlitsnefnd fasteignasala nr. 931/2016. Sótt af <https://island.is/reglugerdir/nr/0931-2016>.

Hönnuðum og byggingarstjórum er skylt að vera með ábyrgðartryggingu samkvæmt lögum um mannvirki. Gildistími ábyrgðartryggingar byggingarstjóra skal vera minnst fimm ár frá lokaúttekt. Nánari ákvæði eru sett fram í reglugerð nr. 271/2014 um starfsábyrgðartryggingar hönnuða og byggingarstjóra. Aðrar tryggingar en starfsábyrgðartryggingar geta gilt um tjón af völdum myglu, svo sem fasteignatrygging eða húseigandatrygging, en bætur vegna rakaskemmda úr slíkum tryggingum takmarkast við mjög þröng tilfelli, svo sem þegar leki kemur að þvottavél eða samsvarandi atburða. Rætt verður nánar um slíkar vátryggingar síðar í þessum kafla.

Hönnuður sem fengið hefur löggildingu skal hafa starfsábyrgðartryggingu og ber ábyrgð á því gagnvart eiganda mannvirkis að hönnunin sé faglega unnin og mannvirkið standist þær kröfur sem til þess eru gerðar í lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Enda hafi uppdráttum hans og öðrum hönnunarfrýrmælum verið fylgt að fullu, ásamt verklýsingum, skriflegum frýrmælum og viðurkenndum starfsvenjum.

Þá skal starfa við stjórn byggingarframkvæmda byggingarstjóri sem hefur starfsleyfi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og starfsábyrgðartryggingu. Hann er faglegur fulltrúi eiganda og skal gæta réttmætra hagsmuna hans gagnvart byggingaryfirvöldum, hönnuðum, iðnmeisturum og öðrum sem að mannvirkjagerðinni koma. Um ábyrgð og verksvið hans er fjallað í 29. gr. mannvirkjalaga. Þannig hefur hann m.a. virkt eftirlit með því að þeir sem koma að byggingu mannvirkis fylgi samþykktum hönnunargögnum, verklýsingum og ákvæðum mannvirkjalaga og reglugerða settum á grundvelli þeirra. Hann fer þess utan með innra eftirlit með framkvæmdinni og framkvæmir áfangaúttektir.

Iðnmeistarar sem hafa löggildingu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eru ráðnir í upphafi verks af byggingarstjóra, í umboði eiganda, og bera þeir ábyrgð á þeim verkþáttum sem þeir taka að sér og falla undir iðngrein þeirra í samræmi við viðurkennda verkhætti, samþykktu uppdrætti, verklýsingar og mannvirkjalög. Iðnmeisturum er frjálst að hafa starfsábyrgðartryggingu, en það er ekki skylda.

Skilyrði ábyrgðar fagaðila samkvæmt mannvirkjalögum er að hægt sé að sýna fram á að þeir hafi vanrækt starfsskyldur sínar og að tjón, hér rakaskemmdir og mygluskaði, megi rekja til þeirrar vanrækslu. Eins og áður hvílir sönnunarbyrðin á eiganda fasteignarinnar, þ.e. þeim sem orðið hefur fyrir tjóni. Sönnunarbyrði eiganda fasteignar getur því verið þung og bæði tímafrekt og kostnaðarsamt að reka dómsmál af því tagi gegn tryggingarfélagum. Samkvæmt óformlegum upplýsingum frá starfandi tryggingarfélagum á Íslandi er frekar sjaldgæft að kostnaður vegna tjóns af völdum raka eða myglu sé greiddur úr ábyrgðartryggingu hönnuða, byggingarstjóra og iðnmeistara. Æskilegt er að formleg skoðun fari fram á upphæð innheimtra iðgjalda vegna starfsábyrgðartryggingar þessara aðila og upphæð tjónagreiðslna vegna slíkra trygginga.

**Lög um byggingarvörur nr. 114/2014<sup>23</sup>:** Lög um byggingarvörur fjalla um samræmd skilyrði fyrir markaðssetningu byggingaravara í Evrópusambandinu og er ætlað að tryggja að áreiðanlegar upplýsingar liggi fyrir um eiginleika byggingarvöru með tilliti til þeirra grunnkrafna sem mannvirkjum er ætlað að uppfylla, til dæmis um öryggi og hollustu. Um ábyrgð seljanda byggingarvöru gilda reglur laga nr. 50/2000 um lausafjárkaup<sup>24</sup> nema um

<sup>23</sup> Lög um byggingarvörur nr. 114/2014. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/152c/2014114.html>.

<sup>24</sup> Lög um lausafjárkaup nr. 50/2000. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/152c/2000050.html>.

annað sé samið. Þegar um er að ræða neytendakaup gilda lög um neytendakaup nr. 48/2003<sup>25</sup>, en með neytendakaupum er átt við sölu hlutar til einstaklings sem kaupir söluhlut utan atvinnustarfsemi og þegar seljandi eða umboðsmaður hans hefur atvinnu sína af sölu. Lögin um neytendakaup eru ófrávíkjanleg og ekki er heimilt að semja um eða bera fyrir sig kjör sem eru neytanda óhagstæðari en lögin kveða á um.

Skilyrði þess að seljandi beri ábyrgð á myglusveppi í byggingarefni er að um sé að ræða galla í skilningi laganna sem er skylt gallahugtaki í fasteignakaupalögum og er ekki ástæða til að fara nánar út í hér. Eins og áður skiptir tímasetning máli. Samkvæmt neytendakaupalögum er það við afhendingu byggingarvöru sem áhætta af henni flyst frá seljanda til kaupanda. Samkvæmt því þarf galli að vera til staðar við afhendingu. Sönnunarbyrði um tilvist og tímamark galla hvílir á kaupanda.

Ef byggingarvara er með rakaskemmd eða myglusveppur er í henni við afhendingu má með sanngirni álykta að hún sé gölluð og þannig getur reynt á ábyrgð fagaðila. Hafi verið valið rangt byggingarefni miðað við aðstæður getur reynt á ábyrgð hönnuðar, byggingarstjóra og/eða viðkomandi iðnmeistara ef ekki er farið eftir fyrirmælum hönnuðar að þessu leyti eða samþykktum teikningum. Svipað gildir um það ef timbur er geymt óvarið utanhúss og er rakt þegar það er sett upp í byggingunni.

**Ábyrgð eftirlitsaðila í byggingariðnaði:** Samkvæmt lögum um mannvirki ber byggingarfulltrúi sveitarfélags ábyrgð á eftirliti með mannvirkjagerð en sveitarstjórn ber ábyrgð á að eftirlit og stjórnýsla byggingarfulltrúa fari að lögum. Eins og áður hefur verið rakið ber byggingarfulltrúi ábyrgð á að eftirlit sé haft með hönnunargögnum byggingarleyfisskyldra framkvæmda, hvort sem hann sinnir yfirferð uppdráttu sjálfur, felur starfsmönnum sínum slíka yfirferð eða útvistar yfirferð hluta hönnunargagna (séruppdráttu) til skoðunarmanns. Yfirferð hönnunargagna fer ávallt fram samkvæmt skoðunarhandbók og skoðunarlista HMS. Þá ber byggingarfulltrúi einnig ábyrgð á að eftirlit sé haft með framkvæmdum og er honum falið að gera stöðu-, öryggis- og áfangaúttekt til að sinna því eftirliti. Byggingarstjóri framkvæmir áfangaúttektir, sem byggingarfulltrúi gerði áður, í samræmi við breytingu á mannvirkjalögum sem tók gildi 1. janúar 2019. Allar framangreindar úttektir skal framkvæma í samræmi við skoðunarhandbók og skoðunarlista HMS. Hönnuður, byggingarstjóri og iðnmeistarar skulu hafa gæðastjórnunarkerfi og sinna innra eftirliti.

Þó svo að eftirliti byggingarfulltrúa geti sannanlega verið áfátt og alvarlegar athugasemdir gerðar við framkvæmd eftirlits, þá hefur byggingarfulltrúa sveitarfélags aldrei verið gert að greiða skaðabætur vegna byggingargalla í tengslum við eftirlit hans með mannvirkjagerð. Ábyrgð á sjálfum skaðanum er ætíð talin vera á ábyrgð annarra, þó svo að framkvæmd eftirlits hafi verið ámælisverð. Liggur það í hlutarins eðli að eigandi ber fyrst og fremst ábyrgð á mannvirki, en hönnuður og byggingarstjóri bera ábyrgð á undirbúningi, hönnun og verklegum hluta framkvæmda í ljósi sérþekkingar sinnar og í umboði eiganda. Eftirlit hins opinbera byggist fyrst og fremst því að kanna hvort skilyrði laga og reglugerða séu uppfyllt og að þau sem að mannvirkjagerðinni koma hafi sinnt því sem þeim er skylt samkvæmt lögum og reglugerðum. Í slíku eftirliti felst hins vegar almennt hvorki gæðaúttekt né endurskoðun eða endurútreikningar á hönnunarforsendum

---

<sup>25</sup> Lög um neytendakaup nr. 48/2003. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2003048.html>.

nema augljóst sé að forsendur eða framkvæmd verks geti engan veginn staðist kröfur laga og reglugerða.

**Húsaleigulög nr. 36/1994<sup>26</sup>:** Samkvæmt 69. gr. húsaleigulaga skulu leigjandi og leigusali gera úttekt á ástandi hins leigða húsnæðis áður en afhending fer fram og við lok leigutíma. Óháður úttektaraðili skal annast úttektina óski annar aðilinn þess og skiptist kostnaðurinn við úttektina þá að jöfnu milli þeirra. Einnig geta aðilar látið framkvæma slíka úttekt í öðrum tilvikum en við afhendingu eða við lok leigutíma, og þá samið um kostnaðarskiptingu. Komi upp ágreiningur milli aðila við framkvæmdina geta aðilar vísað honum til kærunefndar húsamála.

Fram til ársins 2016 var það skylda byggingarfulltrúa eða húsnæðisnefndar sveitarfélags að framkvæma þær úttektir sem nefndar eru hér að ofan. Starfshópur um endurskoðun laga og reglugerða með tilliti til myglusvepps í húsnæði (sjá skýrslu frá 2015) taldi að slík skylda samræmdist illa hlutverki byggingarfulltrúa og að húsnæðisnefndir væru fátíðar í sveitarfélögum. Lagt var til í skýrslunni til Alþingis frá 2015 að húsaleigulögum yrði breytt þannig að aðrir fagaðilar tækju að sér slíkar úttektir, og var lögunum breytt árið 2016 í samræmi við það sem segir hér að ofan um óháða úttektaraðila.

Starfshópurinn lagði einnig til að í húsaleigulög yrði sett ákvæði um að leigusala yrði skylt að upplýsa leigutaka um raka- og mygluvandamál sem komið hefðu upp í viðkomandi leiguhúsnæði og þær ráðstafanir og úrbætur sem hafi verið framkvæmdar. Slíkt ákvæði er ekki að finna í núgildandi húsaleigulögum, en í 14. gr. laganna er almennt ákvæði um að leiguhúsnæði skuli, þegar það er afhent leigjanda, vera í því ástandi sem almennt er talið fullnægjandi miðað við fyrirhugaða notkun húsnæðisins. Hefur þetta almenna ákvæði talist nægjanlegt fram að þessu og engin sérstök ákvæði um raka- og mygluskemmdir hafa verið sett inn í húsaleigulög.

**Lög um fjöleignarhús nr. 26/1994<sup>27</sup>:** Starfshópur um endurskoðun laga og reglugerða með tilliti til myglusvepps í húsnæði (sjá skýrslu til Alþingis frá 2015) skoðaði sérstaklega hvort leggja ætti til breytingar á ákvæðum laga um fjöleignarhús í tengslum við úrræði einstakra íbúðareigenda gagnvart öðrum eigendum sama fjöleignarhúss vegna raka- eða mygluvandamála í húsnæði. Þetta ætti sérstaklega við þegar hugsanlega mætti rekja slík vandamál í einstakri íbúð til sameignar fjöleignarhússins. Fékk starfshópurinn ábendingar um að úrræði íbúðareigenda til að knýja fram kostnaðarþátttöku annarra eigenda fjöleignarhúss vegna ástandsskoðunar og úrbóta væru of flókin og kostnaðarsöm.

Eftir nánari umfjöllun um lögin, þá sérstaklega um 38. gr. sem fjallar um nauðsynlegt viðhald og mögulegt athafnaleysi húsfélags, komst starfshópurinn að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að leggja til breytingar á viðkomandi ákvæðum fjöleignarhúsalaga vegna mögulegra skemmda af völdum raka og myglusvepps.

**Ýmsar váttryggingar:** Húseigendum stendur til boða að kaupa húseigendatryggingu og/eða fasteignatryggingu sem gæti falið í sér vernd gegn byggingarskaða með ákveðnum takmörkunum. Um er að ræða frjálsa váttryggingu og eru skilmálar tryggingarfélaganna svipaðir þótt finna megi einhver frávik og mismunandi undanþágur. Sem hluta af

<sup>26</sup> Húsaleigulög nr. 36/1994. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/152c/1994036.html>.

<sup>27</sup> Lög um fjöleignarhús nr. 26/1994. Sótt af <https://www.althingi.is/lagas/152c/1994026.html>.

húseigendatryggingu/fasteignatryggingu er hægt að kaupa vatnstjónatryggingu, sem bætir tjón vegna vatnsleka frá lögnum í húsnæði eða frá húsbúnaði innanhúss svo sem uppþvottavél eða þvottavél. Í vissum tilfellum er tjón af völdum vatnsleka bætt ef lekinn er vegna sturtu, baðkars, handlaugar eða klósetts ef sýnt er fram á að hússeigandi var ekki beint valdur að skaðanum. Tjón af völdum myglusvepps er ekki meðal þeirra atriða sem talin eru upp í tryggingaskilmálum og það er því ekki bótaskyldt sem slíkt þó að dæmi séu um að slíkur skaði hafi verið bættur ef skaðinn er í beinum tengslum við bótaskyldan vatnsskaða, séu ýmis önnur skilyrði uppfyllt.

Undanþegið slíkri tryggingu er tjón vegna ófullnægjandi viðhalds, utanaðkomandi vatnstjóns og tjóns sem rekja má til byggingargalla. Samkvæmt tryggingarfélaginu Sjóvá bætir félagið ekki tjón af langvarandi raka eða vatnsleka og tjón vegna myglu og sveppagróðurs samkvæmt þeim skilmálum sem í boði eru. Álitaefni er hvort tjón af völdum myglusvepps geti leitt til greiðsluskyldu hjá öðrum tryggingarfélögum en Sjóvá. Sönnunarbyrði eiganda hvað slíkt varðar gæti reynst erfið.

### *Tryggingavernd í Danmörku*

Í Danmörku eru í gildi nokkrir mismunandi lagabálkar um vernd gegn byggingargöllum á fasteignum. Fyrst ber að nefna eigendaskiptatryggingu (ejerskifteforsikring), sem gildir fyrst og fremst þegar einbýlishús eða tvíbýlishús sem ætlað er til búsetu er selt nýjum eiganda. Lögin gilda einnig um frístundahús. Samhliða er svo um að ræða byggingargallatryggingu (byggeskadeforsikring) samkvæmt byggingarlöggjöf, og ef fasteignin er nýleg geta báðar tryggingarnar verið í gildi fyrir hana á sama tíma. Loks er um að ræða löggjöf um byggingargallasjóðinn (Byggeskadefonden) sem nær til íbúðarhúsnæðis sem byggt er með stuðningi opinberra aðila. Ofangreind tryggingarúrræði gilda fyrst og fremst um íbúðarhúsnæði en um atvinnuhúsnæði er reglum um lausafjárkaup beitt með ýmsum hætti, ásamt almennri fasteignatryggingu (husforsikring), sem er lögboðin og flestallir fasteignaeigendur verða að hafa. Verður hér rætt stuttlega um þessi helstu úrræði réttarverndar gegn byggingargöllum, fyrst og fremst í íbúðarhúsnæði, samkvæmt dönskum lögum.

**Ejerskifteforsikring (eigendaskiptatrygging):** Árið 1995 voru sett lög um neytendavernd við fasteignaviðskipti (Lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom, nr. 391/1995<sup>28</sup>) ásamt reglugerð með nánari ákvæðum (Bekendtgørelse af lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom<sup>29</sup>). Lögin gilda fyrst og fremst um einbýlishús, tvíbýlishús og frístundahús en ekki um lóðir eða fasteignir sem eru á framkvæmdastigi og ekki um íbúðir í fjölbýlishúsum. Þó ekki hvíli skylda á seljendum og kaupendum að kaupa slíka tryggingu er algengast að slíkt sé gert þegar eigendaskipti verða á einbýlishúsum, tvíbýlishúsum og frístundahúsum.

Um þetta tryggingaform gilda nokkuð flóknar reglur og skilmálar. Ferlið gengur yfirleitt þannig fyrir sig að seljandi fylgir sérstakri reglugerð, Huseftersynsordningen.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom, nr. 391/1995.

<sup>29</sup> Bekendtgørelse af lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom m.v. nr. 1123 af 22/09/2015.

<sup>30</sup> Bekendtgørelse om huseftersynsordningen, nr. 60/2015 (sótt af <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/60>).

Þar er kveðið á um að skoðunarmaður, sem til þess hafi sérstakt leyfi, skili ástandsskoðunarskýrslu (tilsynsrapport). Einnig skal skýrslu um raflagnir hússins (elinstallationsrapport) skilað inn af skoðunarmanni sem hefur leyfi til slíkra skoðana. Skoðunarmenn þessir hafa síðan starfsábyrgðartryggingu.

Seljandi biður síðan um tilboð frá tryggingarfélagi um Ejerskifteforsikring sem ákveðnir lágmarksskilmálar verða að gilda um varðandi lengd vátryggingartímabilsins (minnst 5 ár en oft 10 ár) og til hvaða galla tryggingin tekur. Tryggingin gildir einungis um galla sem þykir ljóst að hafi verið til staðar þegar eigendaskiptin fóru fram. Þegar samningur um söluna hefur verið gerður ber seljanda fasteignarinnar að bjóða kaupanda að taka trygginguna sem seljandi fékk tilboð um. Ef kaupandi vill fá slíka tryggingu getur hann farið fram á að seljandi greiði helming iðgjaldsins þann tíma sem tryggingin gildir. Þannig getur seljandi keypt sig frá flestum mögulegum skaðabótakröfum og kaupandi tryggir sig fyrir þeim göllum sem tryggingin gildir um. Ef seljandi greiðir ekki helming iðgjaldsins tekur hann áhættu á að vera skaðabótaskyldur vegna mögulegra byggingargalla sem uppgötvast innan nokkurra ára frá því að salan fór fram. Og hið sama gildir um kaupandann.

Í langflestum fasteignaviðskiptum vegna einbýlishúsa, tvíbýlishúsa og frístundahúsa greiða seljandi og kaupandi iðgjald vegna Ejerskifteforsikring, og einnig er algengt að kaupandinn greiði aukið iðgjald og fái þannig betri tryggingu með víðara gildissvið varðandi galla, eða lengra tryggingatímabil. Mjög umfangsmikið regluverk gildir um þessar tryggingar, með margskonar leiðbeiningum og dæmum um gildissvið og tímallengd tryggingarinnar. Ákveðnar lágmarksreglur gilda samkvæmt lögnum og tengdum reglugerðum varðandi ýmsa þætti<sup>28,29,30</sup>. Lengd tryggingatímabilsins er minnst 5 ár og greiðir seljandi yfirleitt fyrir slíka tryggingu, en algengast er að nýr eigandi lengi tímabilið upp í 10 ár og borgi þá hærra iðgjald. Einnig eru lágmarksákvæði um hvaða byggingargalla tryggingin gildi, en hægt er að víkka það gildissvið gegn greiðslu hærra iðgjalds.

Óháðir aðilar hafa rannsakað tölfræði tryggingarfélaganna og halda því meðal annars fram að í 95% tilfella þar sem einbýlishús, tvíbýlishús eða frístundahús skipta um eigendur fari eftirlit fram og kaupsamningi fylgi ástandsskoðunarskýrsla og skýrsla um raflagnir<sup>31</sup>. Þá er einnig talið að í minnst einum af hverjum fimm eigendaskiptum sé tryggingin nýtt að einhverju leyti. Dönsk tryggingarfélag bjóða upp á mjög fjölbreytta skilmála hvað þessar tryggingar varðar. Iðgjaldið fyrir Ejerskifteforsikring sem gildir í 10 ár getur verið um 25.000 DKK eða um hálf milljón íslenskra króna fyrir 150 m<sup>2</sup> einbýlishús eða íbúð í tvíbýlishúsi, en bæði verð og gildissvið trygginganna geta verið mjög mismunandi milli tryggingarféлага og fer m.a. eftir því hvaða aðrar tryggingar eigandinn er með.

**Byggeskadeforsikring (byggingargallatrygging):** Árið 2008 var gerð breyting á dönskum mannvirkjalögum (núgildandi Byggeloven nr. 1178/2016, með áorðnum breytingum<sup>32</sup>) þar sem kafla 4a var bætt við og fjallar sá kafla um byggingargallatryggingu. Samkvæmt lögnum er kveðið á um skyldu byggingaraðila nýs

<sup>31</sup> Vefsíða Byggeskadefonden, <https://bsf.dk/>, sótt 10. nóv. 2022.

<sup>32</sup> Byggeloven nr. 1178/2016.



íbúðarhúsnæðis að váttryggja gegn byggingargöllum. Undanþáguákvæði ná m.a. til sumarhúsa og til þeirra aðila sem sjálfir standa fyrir byggingu eigin íbúðarhúsnæðis. Lagasetningin kom til vegna margra dómsmála þar sem neytendur höfðu ekki fengið tjón sitt vegna myglusvepps bætt úr öðrum tryggingarúrræðum. Samkvæmt lögnum skal tilboð váttryggingarfélags um byggingargallatryggingu fylgja umsókn þegar sótt er um byggingarleyfi.

Byggingargallatryggingin er eignatrygging, en ekki ábyrgðartrygging. Þannig þarf einungis að sýna fram á að byggingargalli sé fyrir hendi og að gallinn uppfylli kröfur um bætur, en ekki þarf að sýna fram á ábyrgð einhvers ákveðins aðila á gallanum. Ef váttryggingarfélag greiðir bætur vegna bótaskyldra galla myndast endurkröfurettur gagnvart þeim sem kynnu að bera ábyrgð á gallanum. Tryggingin tekur gildi við afhendingu eignar og gildir í 10 ár, en er einungis bundin við íbúðarhúsnæði. Hér er því fyrst og fremst um að ræða tryggingavernd vegna nýs eða nýlegs íbúðarhúsnæðis.

Tilgangur lagasetningarinnar var fyrst og fremst að styrkja réttarvernd kaupenda íbúðarhúsnæðis með því að veita aðgang að hraðvirkum úrræðum til að laga strax galla sem hefðu þýðingu fyrir öryggi eða heilsu og forðast þannig langdregin dómsmál og þá miklu óvissu sem slíkt ferli hefur í för með sér.

Regluverkið í kringum byggingargallatryggingu er nokkuð flókið og umfangsmikið. Í reglugerð um byggingargallatryggingu (Bekendtgørelse om byggeskadeforsikring, BEK nr. 1292:2007<sup>33</sup>) eru bótaskyldir byggingargallar tilgreindir og í viðauka eru gefin til hliðsjónar margskonar dæmi um slíka galla. Þar eru gefin dæmi um myglusvepp sem byggingargalla, og sérstaklega nefndur sýnilegur myglusveppur á meira en 400 cm<sup>2</sup> svæði og hulinn myglusveppur sem leiðir til almennrar og ekki óverulegrar hættu á heilsutjóni vegna lofts og agna sem berast um innan íbúðarinnar. Bótaskyldan tekur m.a. til sanngjarnrar og eðlilegrar lögfræðilegrar og tæknilegrar aðstoðar við að bæði staðreyna galla og bæta úr galla, ásamt nauðsynlegum húsnæðiskostnaði í allt að 12 mánuði, þar með töldum nauðsynlegum flutningi og geymslu innbús, ef flytja þarf úr húsnæðinu vegna gallans. Það er Indenrigs- og boligministeriet og stofnun innan þess ráðuneytis, Bolig- og Planstyrelsen (að miklu leyti samsvarandi Húsnæðis- og mannvirkjastofnun á Íslandi), sem sér um eftirfylgni og eftirlit með virkni reglugerðarinnar.

Það sérstaka við þetta tryggingaform er að váttryggingarfélögin sjálf bera mikla ábyrgð á eftirliti og eftirfylgni með byggingargöllum þess húsnæðis sem þau tryggja. Byggingaraðilinn greiðir iðgjald tryggingarinnar í einu lagi og er tryggingin óuppsegjanleg í þau 10 ár sem tryggingin er í gildi. Iðgjaldið ákvarðast samkvæmt áhættumati váttryggingarfélags í hverju tilfelli fyrir sig og mun það að meðaltali vera um 1,5% af verði eignar<sup>34,35,36</sup>. Váttryggingarfélagið ber síðan skyldu til að annast og kosta skoðanir á viðkomandi húseign til að meta ástand eignarinnar og skrá galla. Ítarleg fyrirmæli eru gefin í reglugerðinni um nokkuð umfangsmikla eftirfylgni, skráningu og

<sup>33</sup> Bekendtgørelse om byggeskadeforsikring BEK nr. 1292:2007.

<sup>34</sup> Evaluering af den obligatoriske byggeskadeforsikringsordning, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Januar 2011.

<sup>35</sup> Årsberetning for Byggeskadeforsikringsordningen 2021, Sekretariatet for Byggeskadeforsikringsordningen, Bolig- og Planstyrelsen.

<sup>36</sup> Serviceeftersyn av byggeskadeforsikringsordningen, Transport-, Bygnings- og Boligudvalget, November 2017.

vistun á niðurstöðum skoðana tryggingarfélagans og hæfni skoðunarmanna þess. Frá árinu 2008 til 2020 voru ákvæði um að minnst tvær skoðanir á húseign færu fram; annars vegar svokölluð eins árs skoðun og hins vegar fimm ára skoðun. Nýlega hafa kvaðirnar um skoðanir verið mildaðar til að lækka iðgjöld og geta ýmist varðað skoðun á staðnum eða svokallaða pappírsskoðun, sem ekki krefst heimsóknar skoðunarmanns í sjálfa fasteignina. Slík skoðun getur jafnframt verið svokölluð kopi-eftersyn, þar sem byggt er á skoðun á öðru, svipuðu húsi.

Gefnar hafa verið út ársskýrslur á hverju ári mörg síðastliðin ár (sú nýjasta er Ársberætning 2021, Byggeskadeforskringsordningin<sup>35</sup>) þar sem helstu atriði varðandi byggingargallatryggingar eru reyfuð, en þar koma fram ýmsar upplýsingar um fjölda og tíðni galla og ákveðnar kostnaðartölur. Þar má nefna að árið 2021 fóru fram 11.175 skoðanir (eins árs og fimm ára skoðanir) og voru 75% af þeim pappírsskoðanir eða kopi-eftersyn. Gallar fundust í um 35% tilfella. Í einungis 6% af öllum tilfellunum þar sem galli fannst ákvað viðkomandi tryggingarfélag að gallinn félli undir trygginguna og var gallinn bættur í þeim tilfellum. Göllunum var skipt í 14 flokka og algengast var að gallar væru í útveggjum, síðan í votrymum, þaki, burðarvirki, einangrun, brunavörnum og loks vegna raka og myglu. Nánari upplýsingar fást í Byggeskadeforskringsordningens Ársberætning 2021<sup>35</sup>.

**Byggeskadefondens forskringsordning for støttet byggeri (byggingargallasjóðurinn):** Byggeskadefonden var settur á stofn árið 1986 fyrst og fremst vegna þess að margir og umfangsmiklir gallar höfðu árin á undan uppgötvast í nýbyggðum fjölbýlishúsum sem byggð voru með stuðningi opinberra aðila. Um slíkar fasteignir gilda sérstök lög, lov om almene boliger nr. 1203/2020<sup>37</sup>, einnig kölluð Almenboligloven, en segja má að samsvarandi lög á Íslandi séu lög um almennar íbúðir nr. 52/2016. Kafli 11 í lögnum fjallar um Byggeskadefonden, sem er sjálfseignarstofnun og nær til nýrra fjölbýlishúsa sem fengið hafa einhverskonar styrk, lánaívilnun eða stuðning frá opinberum aðilum. Sjóðurinn nær þannig til félagsíbúða, búseturéttaríbúða, námsmannaíbúða, íbúða fyrir eldri borgara, svo eitthvað sé nefnt, svo lengi sem viðkomandi byggingarframkvæmd hafi fengið einhverskonar styrk frá opinberum aðilum og að greitt hafi verið 1% af byggingarkostnaði til Byggeskadefonden. Sjóðurinn nær einnig til endurbygginga sem fengið hafa opinberan stuðning.

Samkvæmt Byggeskadefonden<sup>38</sup> hefur umfang alvarlegra byggingargalla í nýjum íbúðarbyggingum sem fengið hafa opinberan styrk af einhverju tagi minnkað um 90% eftir að sjóðurinn var settur á stofn, þegar miðað er við það íbúðarhúsnaði sem reist var á níunda og tíunda áratug tuttugustu aldar.

Helstu markmið Byggeskadefonden eru; að hafa eftirlit með göllum sem koma upp í nýju íbúðarhúsnaði sem heyrir undir sjóðinn í 20 ár eftir að framkvæmdum lauk og halda skrá yfir slíka galla; að greiða allt að 95% þess kostnaðar sem orsakast vegna þeirra byggingargalla sem uppfylla þau skilyrði sem sjóðurinn setur um slíkar greiðslur, og; að safna og deila upplýsingum um byggingargalla til að efla gæði við byggingu fjölbýlishúsa.

<sup>37</sup> Lov om almene boliger nr. 1203/2020 (Almenboligloven).

<sup>38</sup> Vefsíða Byggeskadefonden, <https://bsf.dk/>, sótt 10. nóv. 2022.

Byggeskadefonden hlítir sömu reglum og opinberar stofnanir varðandi fjárhagslegan rekstur, undir eftirliti Indenrigs- og boligministeriet og Rigsrevisionen (Ríkisendurskoðun).

**Aðrar váttryggingar í boði tryggingarféлага:** Tryggingarfélag í Danmörku bjóða upp á margskonar tegundir trygginga fyrir fasteignaeigendur, þar með talið aðrar fasteignir en íbúðarhúsnæði. Sérstaklega ber að nefna fasteignatryggingu þá sem kölluð er „Husforsikring“. Það er lögboðin fasteignatrygging (svipuð og íslensk tryggingarfélag bjóða upp á) sem flestallir eigendur fasteigna í Danmörku verða að hafa. Gildissvið fasteignatryggingar af þessu tagi nær til dæmis yfir skaða sem gæti orðið vegna storms eða úrhellisrigningar eða annarra slíkra atburða og gildir á meðan árlegt iðgjald er greitt.

Ejerskifteforsikring, sem fjallað var um hér að ofan, gildir fyrst og fremst um skaða sem rekja má til tímans áður en eigendaskiptin áttu sér stað. Oft er um leynda galla að ræða sem koma fram einhverjum árum eftir eigendaskiptin, svo sem eins og byggingargalla af völdum raka og myglu sem ekki komu í ljós þegar ástandskýrsla var rituð. Eigendum einbýlishúsa, tvíbýlishúsa og frístundahúsa er ráðlagt að vera með báðar þessar tryggingar í gildi, þó svo að Ejerskifteforsikring gildi oftast bara í 10 ár eftir eigendaskiptin.

### *Tryggingavernd í Svíþjóð*

**Jordabalken og Konsumenttjänstlagen (jarðalög og neytendalög):** Þegar fasteign er seld í Svíþjóð er það fyrst og fremst 12. gr. IV. kafla Jordabalken sem kveður á um ábyrgðir kaupanda og seljanda þegar kaupandi telur að viðskiptin séu ekki samkvæmt því samkomulagi sem gert var um kaupin. Jordabalken vísar í neytendalöggjöfina, Konsumenttjänstlagen (1985:716<sup>39</sup>) sem gildir þegar neytandi kaupir þjónustu af fyrirtæki sem varðar framkvæmdir við lausar eða fastar eignir, og þar eru ítarleg ákvæði um skyldur aðila. Þannig getur kaupandi farið fram á skaðabætur frá seljanda með því að höfða dómsmál ef hann telur byggingargalla hafa komið fram sem ekki voru nefndir í samkomulaginu. Lögin tiltaka að kvörtun kaupanda þurfi að koma fram innan ákveðins tímafrests, sem er þó ekki nánar tilgreindur, en þó er ljóst að sá tímafrestur getur ekki verið mörg ár. Ekki eru í lögnum kvaðir um ástandsskoðun eða eigendaskiptatryggingu.

**Lag om färdigställandeskydd (verklokatrikking):** Um nýbyggð einbýlishús og tvíbýlishús eru í gildi tiltölulega ný lög um verklokatrikkingu, Lag om färdigställandeskydd (2014:227<sup>40</sup>). Lögin gilda um kaup og sölu smáhýsa (einbýlishús, tvíbýlishús og frístundahús teljast til smáhýsa í Svíþjóð) þegar framkvæmdin krefst byggingarleyfis. Þau gilda einnig um viðbyggingar við slík hús ef viðbyggingin krefst þess að aflað sé byggingarleyfis. Sömuleiðis gilda lögin um endurbyggingu slíkra húsa, ef verkið er talið byggingarleyfisskilt. Trygging skal vera í formi váttryggingar eða bankaábyrgðar og er slík trygging skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis. Það er byggingarnefnd sveitarfélagsins sem ákvarðar um byggingarleyfisskyldu, en nefndinni er

<sup>39</sup> Konsumenttjänstlag (1985:716) Regeringskansliets rättsdatabaser, <https://lagen.nu/1985:716> (sótt 14. nóv. 2022).

<sup>40</sup> Lag (2014:227) om färdigställandeskydd, Regeringskansliets rättsdatabaser, <https://lagen.nu/2014:227> (sótt 14. nóv. 2022).

heimilt að víkja frá kröfunni um verklokatriyggingu telji nefndin ekki þörf á slíkri tryggingu, eða ef um er að ræða hús sem ekki er ætlað til heilsársbúsetu, svo sem frístundahús.

Verklokatriyggingin skal taka til aukins kostnaðar við að ljúka verki, t.d. þegar byggingaraðili verður gjaldþrota, og til kostnaðar við að bæta úr göllum sem skoðunarmaður uppgötvar við lokaúttekt og því tjóni sem gallarnir hafa valdið á byggingunni. Heimilt er að takmarka trygginguna við ákveðna fjárhæð sem þó skal aldrei vera lægri en 10% af samningsfjárhæð um kaupin. Lögin kveða á um að neytandinn skuli ekki bera neina sjálfsábyrgð og að ekki megi takmarka gildissvið tryggingarinnar fram yfir þau lágmarksákvæði sem koma fram í lögnum.

Verklokatriyggning gildir samkvæmt lögnum<sup>40</sup> lengst í eitt ár eftir að lokaúttekt hefur farið fram. Það tryggingarfélag sem veitir trygginguna á samkvæmt lögnum endurkröfurétt gagnvart byggingaraðila og öðrum sem kunna að bera skaðabótaábyrgð gagnvart neytanda.

Vekja ber athygli á því að á árunum 1993–2014 voru í gildi í Svíþjóð lög um byggingargallatriyggingu (lag nr. 1993:320 om byggfelförsäkring). Eftir rúmlega 20 ára gildistíð voru lögin felld úr gildi árið 2014 þar sem þau voru ekki talin uppfylla þær væntingar sem til þeirra höfðu verið gerðar með tilliti til neytendaverndar<sup>41</sup>.

**Aðrar vatriyggingar:** Fyrir utan þá verklokatriyggingu sem fjallað var um hér að ofan (og er lögbundin hvað varðar einbýlis- og tvíbýlishús) er tryggingavernd gagnvart byggingargöllum frjáls. Þannig bjóða tryggingarfélagin upp á margskonar tryggingar sem sérstaklega beinast að byggingargöllum, bæði í nýbyggðu og eldra húsnæði. Byggingarverktakar kaupa yfirleitt nýbyggingartryggingu (nybyggnadsförsäkring) sem getur haft mismunandi gildissvið og gildistíma. Verktakinn upplýsir tryggingarfélagið um samning við neytandann, sem þannig verður aðili að tryggingunni. Einnig er algengt að byggingarverktakar kaupi alhliða tryggingu (allriskförsäkring) sem hefur víðara gildissvið. Á svipaðan hátt kaupa iðnaðarmenn ábyrgðartryggingu fyrir iðnaðarmenn (ansvarsförsäkring för hantverkare). Kaupandi þjónustunnar biður iðnaðarmanninn að sýna fram á slíka tryggingu og iðnaðarmaðurinn upplýsir tryggingarfélagið um að kaupandinn sé aðili að tryggingunni.

Venjulegar heimilistryggingar og fasteignatriyggingar gilda yfirleitt ekki um byggingargalla og því getur fasteignaeigandinn, eða kaupandi fasteignar, einnig keypt nýbyggingartryggingu og ýmsar aðrar tryggingar sem gilda um mögulega byggingargalla með mismunandi gildissviði og gildistíma. Verktaka, iðnaðarmanni og neytanda er frjálst að velja þá tryggingu sem þeim hentar hverju sinni en mikilvægt er að þessir aðilar séu upplýstir um tryggingavernd hvers annars.

#### *Tryggingavernd í Noregi*

**Avhendingslova, forbrukerkjøpsloven og håndverkertjenesteloven:** Í Noregi er lagaumhverfið varðandi fasteignakaup svipað og á Íslandi, en flestir lagabálgarnir sem lúta að fasteignakaupum heyra undir málefna-svið neytendaverndar. Nefna má avhendingslova, forbrukerkjøpsloven og håndverkertjenesteloven sem dæmi. Um er að

---

<sup>41</sup> Kartläggning av fel, brister og skador inom byggsektorn, Boverket, Rapport 2018:36.

ræða dæmigerða ábyrgðartryggingu þar sem sönnunarbyrði um galla hvílir á neytandanum. Við undirbúning íslenskra fasteignakaupalaga nr. 40/2002 voru norsku lögin (lov om avhending av fast eignedom nr. 93/1992<sup>42</sup>) höfð til hliðsjónar og ákvæði þeirra um m.a. galla og vanefndaúrræði eru í meginatriðum sama efnis og þau íslensku. Ekki er kveðið á um ástandsskoðanir eða eigendaskiptatryggingu í norsku lögum.

**Bustadopföringslova (íbúðabyggingarlögin):** Ofangreindir lagabálkar um neytendavernd gilda ekki um samninga neytenda við byggingaraðila um kaup á nýju íbúðarhúsnæði í smíðum. Um slík kaup gilda svokölluð bustadopföringslova, eða Lov om avtalar med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m. nr.43/1997<sup>43</sup>. Í 12. gr. laganna eru ákvæði þess efnis að byggingaraðili skuli kaupa tryggingu vegna galla og skal tryggingin gilda í fimm ár eftir afhendingu eignar og nema minnst 10% af samningsfjárhæðinni. Í nýlegri rannsókn um byggingargallaábyrgðir<sup>17</sup>, framkvæmd fyrir Kommunal- og moderniseringsdepartementet (það ráðuneyti sem fer með byggingarmál), var þó lagt til að tryggingin skuli gilda í 10 ár og að miðlægri rafrænni skráningu byggingargalla verði komið á fót.

**Plan- og bygningsloven (skipulags- og byggingarlög):** Í Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)<sup>44</sup> eru gerðar kröfur um að hönnuðir og framkvæmdaaðilar byggingargeirans hafi leyfi til að sinna ákveðnum störfum. Þannig eru gerðar nokkuð miklar kröfur til þeirra aðila sem bera ábyrgðir við mannvirkjagerð og verða fyrirtækin að fá „miðlæga samþykkt“ eða „sentral godkjenning“ til að fá að sinna ákveðinni mannvirkjagerð. Meðal annars eru gerðar kröfur um tryggingavernd fyrirtækjanna. Kröfur þessar eru gerðar gagnvart fyrirtækjum í iðnaðinum, en ekki gagnvart einstaklingum eins og gert er í íslenskum lögum um mannvirki.

Ef byggingargallar koma í ljós eða aðrar vanefndir getur viðkomandi sveitarfélag krafð ábyrgt hönnunarfyrtæki eða framkvæmdaaðila um að leiðrétta mistökin eða beitt öðrum refsiaðgerðum gagnvart þeim. Þetta gerir ráð fyrir að sveitarfélagið hafi sinnt eftirliti með mannvirkjagerðinni þannig að auðvelt sé að sýna fram á ábyrgð viðkomandi byggingaraðila. Rannsóknarskýrsla frá árinu 2020<sup>45</sup> sýnir að slíkum refsiaðgerðum er mjög sjaldan beitt, bæði vegna þess að gallarnir koma sjaldan fram við eftirlit og að eftirliti sveitarfélaganna er oft mjög áfátt. Þó hefur refsiaðgerðum verið beitt, með alvarlegum afleiðingum fyrir viðkomandi fyrirtæki, sem hefur leitt til þess að mörg fyrirtæki í byggingariðnaði hafa hert verklagsreglur sínar og leitast við að auka gæðavitund starfsmanna.

**Byggkvalitetutvalget (Starfshópur um gæði í byggingariðnaði):** Árið 2018 skipaði ráðuneyti byggingarmála í Noregi, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, starfshóp sem fékk nafnið Byggkvalitetutvalget. Starfshópurinn skoðaði hvernig best væri að tryggja gæði í byggingariðnaði, að ábyrgðardreifing væri skýr og að aðilar byggingariðnaðarins tækju hlutverk sitt varðandi gæði bygginga alvarlega. Starfshópurinn lauk störfum með því að skila skýrslunni „Forsvarlig byggkvalitet“ árið 2020<sup>45</sup>. Þar bendir

<sup>42</sup> Lov om avhending av fast eignedom nr. 93/1992.

<sup>43</sup> Lov om avtalar med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m. nr. 43/1997.

<sup>44</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

<sup>45</sup> Forsvarlig byggkvalitet – kompetanse, kontroll og seriøsitet, Byggkvalitetutvalget, 2020

starfshópurinn á helstu veikleika norskrar löggjafar byggingarmála sem eru til þess fallnir að letja gæðahugsun í byggingariðnaði og leggur starfshópurinn til vissar aðgerðir til betrumbóta. Skýrsla starfshópsins er mjög áhugaverð og mikilvægt að íslensk stjórnvöld dragi lærdóm af þeirri reynslu Norðmanna sem lýst er í skýrslunni.

### *Samantekt, spurning 2*

Mjög margar og mismunandi tegundir af tryggingavernd gegn byggingargöllum eru ýmist í boði eða lögbundnar á Norðurlöndum. Flest lönd gera kröfu um starfsábyrgðartryggingu fasteignasala, hönnuða, iðnmeistara og ýmissa aðila byggingariðnaðarins eða verktryggingar verktaka og falla slíkar tryggingar venjulega undir stjórnvald neytendaverndar, stjórnvald fasteignaviðskipta eða stjórnvald byggingarmála. Sumar tryggingar gilda einungis um nýbyggt húsnæði, og oft aðeins um íbúðarhúsnæði, og er gildistími tryggingarinnar yfirleitt fimm til tíu ár frá lokaúttekt eða undirritun kaupsamnings. Aðrar tryggingar tengjast helst fasteignaviðskiptum eða eignaskiptum og gilda burtséð frá aldri byggingarinnar, en oft einungis til einhverra ára eftir að eigendaskipti fóru fram. Sumar þessara trygginga eru í gildi samhliða um eitthvert skeið. Iðgjöld vegna ofangreindra trygginga geta verið mjög breytileg. Erfitt hefur reynst að fá fram tölfræði um kostnað vegna iðgjalda og kostnað tryggingarfélaga þegar tjón er bætt úr þessum mismunandi tryggingum vegna byggingargalla.

Flestar tryggingategundir eru ábyrgðartryggingar, sem þýðir að eigandi sem verður fyrir tjóni vegna byggingargalla verður að sýna fram á og sanna hver beri ábyrgð á gallanum til að fá hann bættan gegnum tryggingarfélag viðkomandi ábyrgðaraðila, eða gegnum dómstóla. Slík sönnunarbyrði getur verið þung.

Á þessu er ákveðin undantekning þegar litið er til Danmerkur, en þar eru sumar slíkar tryggingar eignatryggingar, ekki ábyrgðartryggingar, og því þarf eigandi sem verður fyrir tjóni vegna byggingargalla einfaldlega að sýna fram á að galli hafi komið fram sem falli undir gildissvið tryggingarinnar til að fá tjónið bætt. Vissar tryggingar í Danmörku takmarkast við einbýlis- og tvíbýlishús, aðrar við fjölbýlishús og enn aðrar við fjölbýlishús sem fengið hafa opinberan styrk til mannvirkjagerðarinnar.

Ef litið er til núverandi tryggingakerfis á Íslandi myndi stór hluti byggingarmagnsins ekki falla undir tryggingavernd vegna byggingargalla, þar sem um flestar eignir gildir að meira en tíu ár eru liðin frá lokaúttekt eða eigendaskiptum. Venjubundnar fasteignatryggingar taka yfirleitt ekki á byggingargöllum. Æskilegt er að rannsókn fari fram á núverandi stöðu trygginga fasteigna á Íslandi og gerð grein fyrir hve mikill hluti íbúðarhúsnæðis hefur einhverskonar tryggingar gegn byggingargöllum í gildi.

Einnig þyrfti að skoða hve mikið er greitt í iðgjöld starfsábyrgðartrygginga og hve mikið er greitt úr slíkum tryggingum vegna byggingargalla. Fara ætti yfir úrskurði Eftirlitsnefndar fasteignasala hvað varðar umkvartanir sem tengjast raka og myglu. Jafnframt þyrfti að skoða dómaframkvæmd í dómsmálum er varða byggingargalla af völdum raka og myglu.

Í spurningu 3 er vikið að því hvort stjórnvöld á Íslandi hyggist koma upp byggingargallatryggingu að hætti Dana. Áður en hugað er að slíku er nauðsynlegt að fram fari ítarleg skoðun á núverandi tryggingavernd á Íslandi og núverandi byggingargallatryggingu í Danmörku. Athuga ber að danskt regluverk um gildissvið og eftirlit með slíkum tryggingum er gríðarlega umfangsmikið, inniheldur meðal annars

kröfur um ástandsskoðanir skoðunarmanna sem hafa leyfi til starfans og starfsábyrgðartryggingar, krefst þess jafnframt að tryggingarfélögin sjálf sjái um eins árs og fimm ára skoðanir á byggingum sem þau tryggja sem og að hið opinbera hafi stöðugt eftirlit með starfsemi allri enda markmiðið að hluta til að bæta gæði bygginga. Gera verður ítarlegt kostnaðarmat á slíku mögulegu úrræði á Íslandi og athugun á því hvort íslensk tryggingarfélög hafi áhuga á að selja slíkar byggingargallatryggingar.

Á Alþingi hafa ítrekað verið lagðar fram tillögur til þingsályktana þess efnis að taka beri upp ástandsskoðanir við sölu fasteigna, þar sem skilgreina eigi hæfni skoðunarmanna og að þeir eigi að hafa starfsleyfi og starfsábyrgðartryggingu. Tillögurnar hafa ekki fengið samþykki Alþingis hingað til, en ástæða er til að rannsaka mögulegan kostnað við slíkt úrræði í samráði við tryggingarfélög, fasteignasala og Matsmannafélag Íslands.

Rannsóknir þær sem vísað er til hér að ofan krefjast tölulegra gagna sem nokkuð mikil óvissa ríkir um hér á landi. Slíkar rannsóknir krefjast einnig þess að sett verði upp ákveðin kostnaðargreiningarlíkön en slíkt krefst mikillar sérfræðikunnáttu á tryggingamálum og hagfræði, svo einhver fræðasvið séu nefnd. Huga verður að þessu þegar framtíðarfyrirkomulag tryggingaverndar gegn byggingargöllum er skoðað.

### **Svar við spurningu 3 um leiðir til að bæta réttarstöðu eigenda húsnæðis**

Í þessum kafla verður leitast við að svara spurningu 3, sem hljóðar svo: Hvernig er unnt að bæta réttarstöðu þeirra sem verða fyrir slíku tjóni og auka tryggingavernd vegna þess mikla kostnaðar og heilsutjóns sem rakaskemmdir í húsum hafa í för með sér? Er fyrirhugað að koma á byggingargallatryggingu við nýbyggingar og eigendaskiptatryggingu við kaup og sölu á fasteignum að danskri fyrirmynd?

#### *Bakgrunnur*

Í spurningunni hér að ofan felast þrjú aðskilin málefni. Í fyrsta lagi er spurt hvernig unnt sé að bæta réttarstöðu og tryggingavernd þar sem rakaskemmdir geta haft áhrif á heilsu fólks. Mygla getur komið upp í atvinnuhúsnæði, skólum, sjúkrahúsum og á fleiri stöðum, en orðið réttarstaða gefur til kynna að átt sé við íbúðarhúsnæði fólks. Þó svo að full ástæða sé til að rannsaka vel uppkomu myglu í ýmsum tegundum húsnæðis mun umfjöllunin hér að einhverju leyti takmarkast við íbúðarhúsnæði.

Í öðru lagi er spurt beint hvort ætlun stjórnvalda sé að koma á byggingargallatryggingu við nýbyggingar og eigendaskiptatryggingu við kaup og sölu á fasteignum að danskri fyrirmynd. Íslensk stjórnvöld hafa ekki tekið ákvörðun hvað þetta varðar, og því mun umfjöllunin hér leitast við að draga upp mjög grófa mynd af helstu kostum og göllum slíkra trygginga, byggt á umfjölluninni í svari við spurningu 2 hér að framan, sem nauðsynlegt skref í átt að nánari umfjöllun um möguleg tryggingakerfi.

Í þriðja lagi nefnir spurningin heilsutjón af völdum raka og myglu. Skilja ber á milli tjóns sem verður á fasteign annars vegar og tjóns sem verður vegna heilsubreysts og mögulegra afleiddra atburða svo sem búslóðarmissis, atvinnumissis eða skertrar starfsgetu hins vegar. Um tjón vegna heilsubreysts gildir annað regluverk hins opinbera og aðrar tryggingar sem heyra undir heilbrigðiskerfið og velferðarkerfið og opinbera aðila svo sem heilbrigðisráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, Sjúkratryggingar og Tryggingastofnun og því eðlilegt að fjallað sé um slíka vernd á öðrum vettvangi. Hér verður því einungis rætt um þann kostnað sem neytandi gæti orðið fyrir við að láta gera við fasteign þar sem upp hefur

komið byggingargalli og þá réttarvernd sem neytandinn þarf til þess að viðgerðin gangi fljótt og vel fyrir sig.

Athuga ber að aðgerðir til að tryggja vernd gegn raka og myglu í byggingum takmarkast ekki bara af tryggingavernd einni saman, heldur getur regluverk byggingariðnaðarins haft heilmikil áhrif í þá átt að efla eða draga úr aga og gæðum í mannvirkjagerð, efla eða draga úr gæðavitund þeirra sem starfa í byggingargeiranum og þar með minnkað eða aukið líkur á að byggingargallar komi upp. Ef eftirlit er hert eða minnkað, og ef kröfur til hönnuða og framkvæmdaaðila eru auknar eða minnkaðar, hefur það áhrif á umfang þeirrar tryggingaverndar sem þörf er á. Því er mikilvægt að fjalla um möguleg tryggingakerfi og kröfur gagnvart fagaðilum um eftirlit og vinnubrögð í innbyrðis samhengi.

Mikilvægt er að kortleggja vel helstu möguleika og leitast við að kostnaðargreina sambland ýmissa mögulegra aðgerða, og ekki síður meta hvar helst sé möguleiki á ávinningi, áður en ráðist er í breytingar á regluverki og tryggingakerfum sem getur krafist mjög umfangsmikilla aðgerða og haft gríðarleg áhrif á iðnaðinn og neytendur.

Í þessum kafla verður því stuttlega fjallað um stjórnábyrgðarmála á Íslandi og þá ábyrgðakeðju sem lög um mannvirki kveða á um. Einnig verður fjallað um nýlega rannsókn OECD á regluverki byggingarmála á Íslandi og þær tillögur sem OECD setti fram í því samhengi.

Jafnframt verður fjallað nánar um kosti og galla þeirra tryggingakerfa sem fjallað var um í svari við spurningu 2. Að lokum verða gefin dæmi um þau úrræði og aðgerðir sem stjórnvöld geta gripið til á næstu misserum til að tryggja sem bestan grundvöll fyrir heildstæðri skoðun á regluverki byggingariðnaðarins og tryggingavernd neytenda gagnvart byggingargöllum.

#### *Ábyrgðakeðjan í lögum um mannvirki*

Á árunum 2002–2006 fór fram mikil vinna við endurskoðun lagaumhverfis byggingariðnaðarins með þátttöku helstu hagsmunaaðila. Við undirbúning vinnunnar var gerð nokkuð umfangsmikil úttekt á störfum byggingarfulltrúa og voru niðurstöður fyrst og fremst þær að annars vegar væri vöntun á aga og ábyrgðarkennd við undirbúning mannvirkjagerðar á Íslandi varðandi hönnun og hönnunargögn og hins vegar að lögboðið eftirlit byggingarfulltrúa væri umfangsmikið, ekki einsleitt og gagnsætt og mikill munur á því milli embætta hvernig og hvort eftirlitið færi fram. Helsta markmið löggjafans var að efla gæði í undirbúningi og framkvæmd mannvirkjagerðar, auka einsleitni í framkvæmd starfa byggingarfulltrúa á landsvísu og gera allt ferlið einfaldara og gegnsærra með notkun rafrænna gátta og skoðunarhandbóka við eftirlit. Meðal annars var ákveðið að skerpa kröfur um hæfni þeirra sem starfa að undirbúningi mannvirkjagerðar, krefjast löggildingar eða starfsleyfis og notkun gæðastjórnunarkerfa, og að allar upplýsingar um ferli mannvirkjagerðarinnar yrðu vistaðar í miðlægri gátt sem rekin væri af hinu opinbera.

Frumvarp til laga um mannvirki var lagt fram á Alþingi þrisvar sinnum og fór því jafnoft í gegnum mikið samráðsferli og fékk mikla umfjöllun í nefndum þingsins. Frumvarpinu var breytt á ýmsum stigum málsins og í lok árs 2010 var frumvarpið loks samþykkt með atkvæðum allra flokka á þingi. Síðan hafa ýmsar breytingar verið gerðar á lögnum, en alltaf var gert ráð fyrir að rauði þráðurinn, eða ábyrgðakeðjan, sem mælt var



fyrir um í frumvörpunum héldist að mestu óbreytt, þ.e. aðgerðir varðandi ábyrgðir, hæfni og gæðavitund fagaðila í mannvirkjagerð og vistun gagna. Árið 2019 var gerð breyting á lögum um mannvirki í þá átt að ábyrgð á ákveðnum þáttum eftirlits með framkvæmd var flutt frá byggingarfulltrúum til byggingarstjóra, og hefur sú aðgerð mögulega haft einhver áhrif á ábyrgðakeðjuna og gæðavitund ýmissa aðila í geiranum.

Þegar gera á breytingar á ofangreindri hugmyndafræði sem varðar ábyrgðir og gæðavitund í mannvirkjagerð, með því að breyta lögum um mannvirki, er mikilvægt að skoða allt kerfið í heild sinni. Því verður hér rætt nánar um ábyrgðakeðjuna og þá helstu hlekki sem gera hana að heild. Hægt er að gera þetta á ýmsan hátt og skipta umræðunni í ákveðna hluta, en hér er ábyrgðakeðjunni skipt í eftirfarandi fjóra hlekki.

**Hlekkur 1, löggildingar, starfsleyfi og gæðastjórnunarkerfi:** Lög um mannvirki kveða á um veitingu löggildinga og starfsleyfa helstu aðila sem ábyrgir eru fyrir hönnun og framkvæmd í mannvirkjagerð, háð ákveðnum skilyrðum, og skráningu gæðastjórnunarkerfa þeirra í miðlæga gátt, sem yrði öllum opin. Skilyrði fyrir veitingu löggildinga og starfsleyfis eru meðal annars ákveðin menntun, starfsreynsla og jafnvel seta á vikulöngu löggildingarnámskeiði. Ætlun Alþingis með þessu var fyrst og fremst að efla aga og gæði í undirbúningi og framkvæmd mannvirkjagerðar og efla gæðavitund framangreindra aðila. Framkvæmd þessa hlekks virðist hafa gengið nokkuð vel, en HMS hefur þó á síðustu árum framkvæmt mikið átak í eftirfylgni til að efla virkni gæðastjórnunarkerfa þessara aðila.

Fyrir hönnuði eru gerðar kröfur um löggildingingu á þremur sviðum. Það er löggilding til að skila inn aðaluppdráttum (einkum arkitektar), löggilding til að skila inn burðarþósuppdráttum og löggilding til að skila inn lagnauppdráttum. Sérfræðingar á fleiri sviðum, svo sem aðgengishönnuðir, hljóðhönnuðir, lýsingarhönnuðir, brunahönnuðir og fleiri, hafa farið fram á að löggildingar verði krafist á þessum sviðum líka. Stjórnvöld hafa hins vegar tekið þá afstöðu að fjölga ekki sviðum löggildinga og hafa hvatt slíka hönnuði til að setja upp sérfræðingafélög sem setja ákveðnar reglur um flokkun eigin félagsmanna eftir menntun þeirra og reynslu.

Efnahags- og framfarastofnun Evrópu, OECD, skilaði á árinu 2020 skýrslu um regluverk byggingariðnaðarins á Íslandi. Þar setur OECD fram margvíslegar tillögur um breytingar á regluverkinu, sérstaklega hvað varðar löggildingar og starfsleyfi ýmissa stétta í byggingariðnaði. Nánar verður fjallað um þetta hér að neðan en ljóst er að auðveldlega er hægt að minnka þær kröfur sem gerðar eru til löggildinga hönnuða án þess að slík aðgerð hafi mikil áhrif á ábyrgðakeðjuna sem hér er lýst. Fyrst og fremst er ljóst að falla verður frá kröfu um að skilyrði löggildinga sé seta á vikulöngu löggildingarnámskeiði á íslensku, því slík krafa gengur gegn sjónarmiðum um frjálsa för og samkeppni sbr. þjónustutílskipun Evrópubandalagsins.

**Hlekkur 2, starfsábyrgðartryggingar hönnuða, byggingarstjóra og iðnmeistara:** Í lögum um mannvirki eru ákvæði um að skilyrði löggildinga hönnuða og starfsleyfis byggingarstjóra sé að þessir aðilar hafi starfsábyrgðartryggingar. Slík trygging fyrir iðnmeistara er valkvæð. Markmið Alþingis með þessu var að tryggja að eigandi nýbyggðs húsnæðis gæti fengið tjón vegna byggingargalla bætt ef sýnt væri fram á að ábyrgð á gallanum lægi hjá ofangreindum aðilum. Slíkir gallar koma oft ekki fram fyrr en nokkrum árum eftir lokaúttekt og því er talið mikilvægt að tryggingin gildi í minnst fimm ár eftir lok framkvæmda. Rætt var nánar um starfsábyrgðartryggingar í svari við spurningu 2 hér

að framan og er gildissvið og gildistími íslenskra starfsábyrgðartrygginga svipaður og það sem gengur og gerist í nágrannaríkjunum. Í ljós hefur þó komið að helsti vandi vegna þessa hlekks er að sönnunarbyrði eiganda er þung og sjaldgæft að greitt sé fyrir tjón sem fellur undir þessar tryggingar.

Engar opinberar rannsóknir á virkni starfsábyrgðartrygginga liggja fyrir og því er mikilvægt að gerð verði úttekt á umfangi iðgjalda starfsábyrgðartrygginga til tryggingarfélaganna og umfangi greiðslna frá tryggingarfélögum vegna slíkra trygginga. Þannig væri hægt að meta hversu hagkvæmar slíkar tryggingar eru miðað við aðra núverandi eða mögulega tryggingavernd.

**Hlekkur 3, eftirlit framkvæmt samkvæmt skoðunarhandbókum:** Skoðunarhandbækur vegna eftirlits í byggingariðnaði (hönnun, áfangauúttektir, öryggisúttekt og lokaúttekt) voru gefnar út árið 2015 og gerðar rafrænar þannig að hægt yrði að framkvæma úttektir og senda niðurstöður skoðana rafrænt inn í miðlæga gátt HMS. Skoðunarhandbækurnar byggjast á skoðunarlistum sem birtir eru í viðauka við byggingarreglugerð. Helstu markmið með þessari aðgerð voru þau að gera eftirlit byggingarfulltrúa einsleitnara á landsvísu og efla ábyrgðarkennd fagaðila og jafnframt opna fyrir möguleikann á því að hönnuðir og framkvæmdaaðilar gætu sjálfir séð um eftirlit við minniháttar mannvirkjagerð. Notkun skoðunarhandbóka gerir eftirlitið gegnsætt svo að allir séu vel upplýstir um hvernig eftirlitið fari fram, hvað sé skoðað og hvað sé ekki skoðað. Með notkun skoðunarhandbóka opnast möguleikar á að ýmsir aðrir aðilar en byggingarfulltrúar framkvæmi skoðanir, að gefnum ýmsum skilyrðum um hæfni viðkomandi skoðunaraðila. Þannig getur faggilt skoðunarstofa eða þriðji aðili sem uppfyllir ákveðnar kröfur (þar með talið hönnuður eða framkvæmdaaðili) séð um ákveðinn hluta eftirlits með mannvirkjagerð.

Markmiðið með útgáfu skoðunarhandbóka var einnig að tryggja að skoðunarskýrslur allra byggingarframkvæmda yrðu vistaðar miðlægt þannig að hægt yrði að sýna fram á að skoðanir hefðu farið fram og að ákveðinn aðili hefði ábyrgst skoðunina, jafnvel þótt langur tími hafi liðið frá því að skoðunin fór fram. Þetta er ekki síst gert til að efla réttarvernd einstaklinga og fyrirtækja þar sem þung sönnunarbyrði hvílir á eiganda byggingar um sönnun þess að byggingargallar (svo sem raki og mygla) eigi e.t.v. rætur sínar að rekja til fagaðila, sem sumir hverjir eru tryggðir gegn slíkum skaða.

Nefna ber að sú lagabreyting var gerð að byggingarstjórum var falin framkvæmd áfangauúttekta, og þar með féll niður dæming eða einkunnagjöf hvernar úttektar. Engu að síður er mikilvægt að niðurstöðum hvernar úttektar, þar sem fram kemur dagsetning, skoðunaraðferð, lýsing skoðunar og staðfesting eftirlitsaðila, sé skilað inn í miðlæga gátt til að tryggja aðgang að slíkum gögnum til framtíðar. Taka ber fram að heimilt er í skoðunarhandbók að kveða á um úrtaksskoðun í stað alskoðunar sem og mismunandi tilhögun eftirlits.

**Hlekkur 4, skil á gögnum í miðlæga gátt, inn á fastanúmer hvernar byggingar:** Samkvæmt lögum um mannvirki skal HMS starfrækja rafrænt gagnasafn fyrir upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt og nokkuð víða er vísað til þessa í lögnum. Gagnasafnið skal vera samtengjanlegt upplýsingakerfi fasteignaskrár Þjóðskrár Íslands. Sett var fram krafa í mannvirkjalögum um að öllum aðaluppdráttum, séruppdráttum og greinargerðum yrði skilað í miðlæga gátt, starfræktri af HMS, inn á viðkomandi fastanúmer þess mannvirkis sem ætlunin var að byggja. Tilgangurinn var fyrst og fremst

að vista gögn til langs tíma, meðal annars vegna mögulegra galla eða málssókna í framtíðinni, og samtímis efla gæðahugsun í undirbúningi mannvirkjagerðar. Jafnframt er þessi skráning gagna grundvöllur veitingar byggingarleyfis, og grundvöllur þess að allt ferli varðandi byggingarleyfi verði rafrænt. Þróun á miðlægri gátt var komin vel á veg, en ákveðnir hnókrar voru á samtengingu og samstarfi vegna fasteignaskrár Þjóðskrár. Viss vandkvæði voru á því að fá upplýsingar, sérstaklega skráningartöflur, tímanlega úr gagnasafni Þjóðskrár Íslands, en tímanleg afhending slíkra gagna er gríðarlega mikilvæg fyrir starfsemi HMS. Einnig voru sveitarfélög hikandi við að vista gögn miðlægt í ríkisreknum gagnagrunni í stað eigin málakerfis í héraði og því hefur framkvæmd laganna varðandi miðlæga gátt tafist að einhverju leyti. Lögum var breytt nýlega þannig að HMS hefur nú tekið yfir ábyrgð á fasteignaskrá Þjóðskrár og hefur fyrir nokkru síðan tekið í notkun nýja mannvirkjaskrá HMS, sem er í stöðugri þróun í þá átt að uppfylla ákvæði varðandi vistun hönnunargagna, skoðunarskýrslna og margskonar annarra gagna.

#### *Um rannsókn OECD á regluverki byggingariðnaðarins á Íslandi*

Efnahags- og framfarastofnun Evrópu, OECD, hóf árið 2019 vinnu við samkeppnismat á regluverki ferðaþjónustu og byggingarstarfsemi á Íslandi í samvinnu við þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Samkeppniseftirlitið og önnur ráðuneyti og stofnanir. Vinnan fól í sér ítarlega greiningu á öllu gildandi regluverki á þessum sviðum. Við framkvæmd matsins var stuðst við leiðbeiningar og aðferðafræði OECD um samkeppnismat. Skýrslu OECD var skilað árið 2019<sup>46</sup> og þar eru settar fram margvíslegar tillögur til að draga úr óþarfa reglubyrði fyrir atvinnustarfsemi í byggingariðnaði.

**Flokkun mannvirkja:** Í skýrslu OECD er meðal annars lagt til að mannvirki verði flokkuð eftir umfangi og mikilvægi, svo að einfaldar byggingarframkvæmdir fái fljóttari afgreiðslu og sæti einfaldara eftirliti. HMS framkvæmdi í kjölfarið heildstæða greiningu á byggingarreglugerð hvað flokkun mannvirkja varðar, í miklu samráði við iðnaðinn, og nokkuð umfangsmikil breyting var gerð á reglugerðinni árið 2021<sup>47</sup>, þar sem mannvirki eru flokkuð eftir flækjustigi og umfangi. OECD fjallaði m.a. um tilkynningarskyldar framkvæmdir, þ.e. þegar tiltekna minniháttar framkvæmdir eru ekki byggingarleyfisskyldar en tilkynna þarf um þær til byggingarfulltrúa. Taldi OECD tilkynningarferlið óþarflega flókið og umfangsmikið og lagði því fram tillögur um að ýmist afnema eða einfalda ferlið mikið. Leitast var við að gera það við ofangreindar breytingar á byggingarreglugerð árið 2021.

**Markmiðsákvæði í stað forskriftarákvæða:** Í skýrslu OECD eru svokölluð forskriftarákvæði í byggingarreglugerð gagnrýnd og mælt er með aukinni notkun markmiðsákvæða, að frekar skuli tiltaka hvert sé markmið kröfunnar í regluverkinu en að setja kröfu um ákveðið fast mæligildi sem þurfi að uppfylla. Dæmi um hljóðan forskriftarákvæðis er „Eldhús skal vera minnst 7 fermetrar að flatarmáli“, á meðan samsvarandi markmiðsákvæði gæti orðast „Í eldhúsi skal vera hægt að laga og geyma

<sup>46</sup> OECD Competition Assessment Reviews Iceland, <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-reviews-iceland-2020.pdf>, sótt 19. nóv. 2022.

<sup>47</sup> Reglugerð nr. 1321/2021 til breytingar á byggingarreglugerð nr. 112/2012. Sótt af <https://island.is/reglugerdir/nr/1321-2021>.

mat“. Aukin notkun markmiðsákvæða felur í sér aukinn sveigjanleika, aukna notkun tækninýjunga og eflingu nýsköpunar. Markmiðsákvæði geta þó falið í sér ákveðna óvissu um nákvæma túlkun, sem kallar á útgáfu leiðbeininga þar sem nánari skýringar og jafnvel ákveðin mæligildi eru sett fram, en þá sem valkostur en ekki ófrávikjanleg krafa. Flest Evrópuríki hafa einmitt haft það að leiðarljósi undanfarna áratugi að fjölga markmiðsákvæðum og fækka forskriftarákvæðum í regluverki byggingariðnaðarins og hafa sumar þjóðir gert slíkt í markvissum skrefum gegnum tíðina.

OECD mælist til þess að farið verði kerfisbundið yfir forskriftarkröfur í byggingarreglugerð og þeim breytt í markmiðskröfur þar sem slíkt er fýsilegt, samtímis því sem leiðbeiningar HMS með byggingarreglugerð verði uppfærðar í þessu tilliti. Í allri greiningarvinnu sinni á byggingarreglugerð síðastliðin ár hefur HMS haft þetta að leiðarljósi og nefna má sem dæmi að umfangsmiklar breytingar voru gerðar á steypukafla reglugerðarinnar árið 2022, þar sem farið er að tilmælum OECD varðandi markmiðsákvæði.

**Löggildingar og starfsleyfi:** Nokkuð mikill hluti athugasemda OECD varðar atvinnugreinarnar sem tengjast byggingariðnaðinum og kröfur sem gerðar eru til þeirra, enda geta slíkar kröfur verið samkeppnishindrandi. Rannsókn OECD leiddi í ljós að á Íslandi eru fleiri lögverndaðar starfsgreinar en í nokkru öðru ríki innan OECD. Í skýrslu OECD er lagt til að heildstæð endurskoðun iðnaðarlöggjafarinnar fari fram. Hvað byggingariðnaðinn varðar er staðan sú að auk lögverndaðs starfsheitis verða sumir hönnuðir að hafa löggildingu en forsenda þess er oft krafa um ákveðna starfsreynslu og setu á námskeiðum. Hægt væri að einfalda slíkar kröfur mikið, án þess að það hefði mikil kerfislæg áhrif þvert á lagaumhverfið, ábyrgðakeðjuna, tryggingar og skaðabótalöggjöf.

Flestar þjóðir viðhalda slíkum starfsréttindum þegar líf og heilsa þegnanna er að veði, til dæmis hvað varðar lögverndað starfsheiti lækna, en slíkir hagsmunir eiga ekki við um langflest lögvernduð starfsheiti á Íslandi, svo sem starfsheiti hárgreiðslumeistara, veggfóðrarmeistara eða húsgagnabólstrara. Hvað byggingarstarfsemi varðar gæti verið hægt að standa vörð um lögvernduð starfsheiti nokkurra stétta þar sem um mikla hagsmuni neytenda gæti verið að ræða, ýmist líf og heilsu eða mikla efnahagslega hagsmuni. Þegar burðarþol byggingar er hannað, breytingar gerðar á burðarvirki eða votrymi (baðherbergi, þvottaherbergi) gert vatnspétt gæti léleg hönnun eða léleg framkvæmd á einum stað byggingarinnar varðað líf eða langtíma heilsu og mikla fjárhagslega hagsmuni þriðja aðila annars staðar í byggingunni. Því þyrfti að fara fram rökræða um mikilvægi lögverndaðra starfsheita í byggingariðnaði áður en ákvörðun yrði tekin um að minnka kröfur varðandi löggildingar og starfsleyfi. Málefni langflestra annarra starfsheita sem hafa enga tengingu við líf, heilsu eða efnahagslega hagsmuni þegnanna til lengri tíma, svo sem veggfóðrarmeistara, húsgagnabólstrara og hárgreiðslumeistara, heyra fyrst og fremst undir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og verða ekki rædd hér frekar.

Auk lögverndaðs starfsheitis verða sumir hönnuðir og framkvæmdaaðilar sem koma að mannvirkjagerð að hafa ákveðin réttindi eða ráða yfir kerfi sem geta verið skilyrði fyrir veitingu löggildingar eða starfsleyfis, svo sem að hafa tekið þátt í vikulöngu löggildingarnámskeiði eða reka virkt gæðastjórnunarkerfi. Hægt væri að einfalda slíkar kröfur mikið eða jafnvel fella hluta þeirra niður án mikilla áhrifa á ábyrgðakeðjuna, tryggingar og skaðabótalöggjöf. Sérstaklega ber að athuga að fella niður kröfu um að hönnuðir sitji löggildingarnámskeið, þar sem þessi krafa gengur gegn meginsjónarmiðum

þjónustutíðskiptunum Evrópubandalagsins um frjálsa för og samkeppni. Ef erlendur arkitekt vill skila inn aðaluppdráttum vegna byggingarleyfisskyldrar framkvæmdar á Íslandi, verður sá/sú að hafa setið vikulangt námskeið sem haldið er á íslensku um það bil einu sinni á ári. Í raun þýðir þetta að slíkur erlendur aðili getur nánast ekki fengið löggildingu sem arkitekt hér á landi. Huga ber að því að fella kröfuna um löggildingarnámskeið úr gildi eða einfalda slíkt námskeið og veita rafrænan aðgang að því á ensku og íslensku. Einnig mætti skoða að einfalda kröfur um starfsreynslu vegna veitingar löggildinga og starfsleyfa.

Sem dæmi um athugasemdir OECD mætti nefna 8. gr. laga um mannvirki, þar sem krafa er gerð um að byggingarfulltrúi hafi löggildingu sem hönnuður, og gerir OECD tillögu um að krafa þessi verði felld niður. Undir þetta hefur verið tekið, ekki síst þar sem starfsumhverfi byggingarfulltrúa hefur breyst mikið undanfarin ár með tilkomu skoðunarhandbóka, skoðunarlista og rafrænna gátta, og hefur hlutverk þeirra undanfarið í mun meira mæli færst yfir í það að sinna yfireftirliti, athuga hvort helstu nauðsynlegu gögn vegna byggingarleyfis hafi borist, biðja um frekari gögn ef þeir telja gögn vanta, taka stjórnsluákvæðanir varðandi byggingarleyfi og tengd mál og tryggja vistun gagna. Starfið krefst grófrar yfirferðar hönnunargagna, aðaluppdráttar, séruppdráttar og greinargerða á margvíslegum sviðum hönnunar, fyrst og fremst til að sannreyna að helstu nauðsynlegum gögnum hafi verið skilað inn. Ekki er hægt að krefjast þess að byggingarfulltrúi hafi sérþekkingu á öllum sviðum hönnunar, en hafi þó grundvallarþekkingu til að geta metið hvort nauðsynlegum gögnum hafi verið skilað inn. Mikilvægt er að ákveðnar kröfur um menntun og reynslu byggingarfulltrúa séu settar í lögum sem endurspeglar ábyrgðarsvið starfsins. Krafa um að byggingarfulltrúi hafi löggildingu sem hönnuður er mögulega of umfangsmikil og endurspeglar ekki nægilega vel það ábyrgðarsvið sem fylgir starfinu.

Hin vel unna og ítarlega úttekt OECD á samkeppnisumhverfi atvinnugreina byggingariðnaðarins sýnir mjög skýrt að ef gera á breytingar á þeim kröfum sem gerðar eru til hönnuða og framkvæmdaaðila og lögum sem varða ábyrgðir og skaðabótarétt þá krefst slíkt mikils undirbúnings þar sem áhrifin eru kortlögð og mismunandi leiðum að markmiðum lýst ítarlega svo að ákvarðanatataka um endanlegt kerfi sé byggð á traustum grunni. Sum skilyrði sem gerð eru fyrir útgáfu löggildingar og starfsleyfis eru þó þess eðlis að einfaldar breytingar ættu ekki að hafa mikil áhrif á ábyrgðakeðjuna eða aðra löggjöf og má þar nefna einföldun á reglum um starfsreynslu og kröfuna um löggildingarnámskeið.

**Gæðastjórnunarkerfi hönnuða, byggingarstjóra og iðnmeistara:** OECD gerir nokkuð víða athugasemd við það að krafan um gæðastjórnunarkerfi aðila í byggingariðnaði geti verið íþyngjandi og samkeppnishindrandi, sérstaklega fyrir lítil fyrirtæki. Ekki er sett fram krafa um að gæðastjórnunarkerfi hönnuða, byggingarstjóra og iðnmeistara séu vottuð samkvæmt ISO 9001-staðlinum, heldur er tilgangurinn með kerfunum að miklu leyti ábyrg gagnavarsla. Löggjafinn hélt því fram á sínum tíma að mjög ódýrt væri að koma slíku óvottuðu kerfi upp, einnig fyrir lítil fyrirtæki, og dæmi eru um að kostnaður vegna uppsetningar slíks kerfis fyrir lítið fyrirtæki sé undir 100.000 krónum. Skoða þyrfti vel hvort krafa um gæðastjórnunarkerfi sé íþyngjandi fyrir lítil fyrirtæki, eða hvort sá kostnaður sé lítilvægur miðað við ávinninginn, eins og löggjafinn hélt fram þegar frumvarp til laga um mannvirki var samþykkt á Alþingi árið 2010.

**Rafræn stjórnsýsla byggingarmála:** OECD leggur til að rafræn þjónusta vegna byggingarleyfisumsókna verði bætt um leið og staðið verði fyrir öflugum fræðsluáttaki fyrir byggingarfulltrúa sem miði að því að einfalda ferlið og flýta því og samtímis tryggja einsleitna afgreiðslu á landsvísu. Rætt hefur verið um mannvirkjaskrá HMS hér að ofan og forvera þess rafræna kerfis, byggingargátt. Rekstur og þróun slíkra gátta er vandasamt verkefni. Sagan hefur sýnt að það getur tekið sveitarfélögin og atvinnulífið langan tíma að aðlaga sig að nýrri tækni og nýrri aðferðafræði stjórnsýslunnar þegar um miðlægar, rafrænar gáttir er að ræða. Fyrir á árinu var sú breyting gerð á lögum að HMS tæki yfir verkefni Þjóðskrár varðandi fasteignaskrá. HMS hefur þróað og rekið nýja gátt, mannvirkjaskrá, undanfarin ár og er ætlun stofnunarinnar að í þeirri gátt verði vistuð öll hönnunargögn sem liggja til grundvallar veitingu byggingarleyfis og allar úttektarskýrslur vegna eftirlits með hönnun og framkvæmd í mannvirkjagerð, ásamt margvíslegum öðrum gögnum sem tengjast mannvirkjagerð. Því má segja að þróun hvað varðar rafræna stjórnsýslu byggingarmála sé í góðum farvegi, en full ástæða er til að mikið og náið samráð verði haft við sveitarfélög, sem til margra áratuga hafa vistað slík gögn í eigin málakerfi, svo að þau séu fyllilega sátt við að slík gögn séu vistuð á miðlægan hátt í rafrænu kerfi sem rekið er og þróað af HMS.

**Almennt um rannsókn OECD á regluverki íslensks byggingariðnaðar:** Hér að ofan hafa nokkur dæmi verið nefnd um málaflökka sem tengjast byggingariðnaði og hafa áhrif þvert á ýmis markmið, stefnur og lagabálka í íslenskri stjórnsýslu. Enn eitt dæmi eru auknar kröfur Evrópubandalagsins um orkunýtingu bygginga, en sérstaða Íslands er mikil hvað það málefni varðar. Hafa ber í huga að regluverk byggingariðnaðarins er ekki bara iðnaðarlöggjöf, heldur einnig neytendalög. Hagsmunir iðnaðarins og neytenda fara saman að miklu leyti hvað það varðar að byggja húsnaði hratt, ódýrt og vel þannig að hægt sé að kaupa eða leigja gott íbúðarhúsnaði á hagstæðu verði, en neytandinn hefur sérstaka hagsmuni sem varða ábyrgðir, tryggingar, skaðabótarétt og gæði til lengri tíma lítið. Einnig má nefna þjóðhagslega hagsmuni til langrar framtíðar, svo sem eins og orkunýtingu bygginga, úrgang frá byggingarstarfsemi, vistvænar byggingar og aðgengi sem flestra að hinu byggða umhverfi.

Umræðan hér að framan gefur til kynna að ef ætlunin er að gera umfangsmiklar breytingar á regluverki byggingariðnaðarins er mjög mikilvægt að undirbúa slíkar breytingar vel, kortleggja mögulegar leiðir, gera ítarlegar lýsingar á afleiðingum breytinganna, huga að hagsmunum sem flestra aðila, ekki síst þjóðhagslegum hagsmunum samfélagsins til lengri tíma, og velja þá leið sem telst hagkvæmust og gagnast öllu samfélaginu sem best.

Fagna ber því ítarlega og umfangsmikla starfi sem OECD vann varðandi regluverk byggingariðnaðarins á Íslandi. Slíkar umfjallanir, þar sem regluverk byggingariðnaðarins á Íslandi er skoðað á heildstæðan hátt, eru sjaldséðar og þær niðurstöður og tillögur sem OECD setur fram í skýrslu sinni eru því mjög verðmætar sem innlegg í frekari heildstæðar rannsóknir á regluverkinu og réttarvernd fasteignakaupenda.

#### *Um reynslu nágrannaríkjanna af sérstakri byggingargallatryggingu*

Eins og fram kom í svari við spurningu 2 hér að framan getur tryggingavernd fasteignakaupenda vegna byggingargalla á Norðurlöndum verið afar mismunandi. Flest lönd gera kröfu um starfsábyrgðartryggingu fasteignasala og iðnmeistara eða

verktryggingar verktaka og falla slíkar tryggingar yfirleitt undir stjórnvald neytendaverndar, stjórnvald fasteignaviðskipta eða stjórnvald byggingarmála. Sumar tryggingar gilda einungis um nýbyggt húsnæði, og oftast einungis um íbúðarhúsnæði, og er gildistími tryggingarinnar gjarnan tíu ár frá lokaúttekt. Aðrar tryggingar gildaurtséð frá aldri byggingarinnar, en þó einungis til einhverra ára eftir að eigendaskipti fóru fram. Þannig myndi stærstur hluti byggingarmagns Íslands ekki falla undir slíkar tryggingar, þar sem um flestar eignir gildir að meira en tíu ár eru liðin frá lokaúttekt eða eigendaskiptum. Huga verður að þessu þegar framtíðarfyrirkomulag tryggingaverndar gegn byggingargöllum er skoðað.

Flestar tryggingategundir eru ábyrgðartryggingar, sem þýðir að eigandi sem verður fyrir byggingargalla verður að sýna fram á og sanna hver beri ábyrgð á gallanum til að fá hann bættan gegnum tryggingafélag viðkomandi ábyrgðaraðila, eða gegnum dómstóla. Slík sönnunarbyrði getur verið mjög þung. Á þessu er ákveðin undantekning þegar litið er til Danmerkur, en þar eru sumar slíkar tryggingar eignatryggingar, ekki ábyrgðartryggingar, og því þarf eigandi sem verður fyrir tjóni vegna byggingargalla einfaldlega að sýna fram á að galli hafi komið upp og falli undir gildissvið tryggingarinnar til að fá hann bættan. Vissar tryggingar í Danmörku takmarkast við einbýlis- og tvíbýlishús, aðrar við fjölbýlishús og enn aðrar við fjölbýlishús sem fengið hafa opinberan styrk til mannvirkjagerðarinnar.

Athygli vekur að á meðan dönsk stjórnvöld hafa verið að efla byggingargallatryggingar undanfarna áratugi þá völdu Svíar að leggja niður byggingargallatryggingar árið 2014 eftir tuttugu ára reynslu af þeim. Þar sem spurt er beint í spurningu 3 hvort íslensk stjórnvöld hyggist taka upp byggingargallatryggingu að hætti Dana er áhugavert að bera saman reynslu Dana og Svía af þessu tryggingaformi.

Í Danmörku gildir byggeskadeforsikringsordningin (reglugerð um byggingargallatryggingar) um nýbyggt einbýlishús og fjölbýlishús og eru reglurnar lögfestar í kafla 4A í dönskum byggingarlögum. Gera verður greinarmun á þessari lögboðnu tryggingu annars vegar og þeim reglum sem gilda um Byggingargallasjóðinn (Byggeskadefonden), en undir sjóðinn og reglur hans falla fjölbýlishús sem byggð eru með stuðningi frá opinberum aðilum í Danmörku (félagsbústaðir, námsmannaíbúðir, dvalarheimili o.fl.). Hér verður fjallað um áður nefnda danska byggingargallatryggingu og regluverk hennar borið saman við þær reglur um byggingargallatryggingu sem voru í gildi í Svíþjóð fram til ársins 2014. Tilgangur samanburðarins er að draga lærdóm af reynslu Dana og Svía af slíkum tryggingum.

Í báðum löndunum var tryggingin lögbundin. Gildistíminn var að jafnaði 10 ár eftir að lokaúttekt hafði farið fram. Í báðum löndunum var markmiðið að sjá til þess að gallar í íbúðarhúsnæði yrðu lagaðir fljótt og vel, að ábyrgðar- og gæðavitund byggingaraðilans yrði efla og að safnað væri saman upplýsingum um byggingargalla, tegund þeirra og umfang.

Eftir miklar rannsóknir á virkni byggingargallatryggingarinnar í Svíþjóð var niðurstaðan sú að virkni hennar væri mjög lítil og að markmiðunum hefði ekki verið náð. Í Danmörku komust menn að öfugri niðurstöðu og hafa eflt byggingargallatryggingar og víkkað gildissvið þeirra undanfarna áratugi.

Í báðum löndum var það byggingarverktaki sem tók trygginguna og greiddi fyrir hana, ýmist þegar framkvæmdir hófust (Danmörk) eða þegar lokaúttekt fór fram (Svíþjóð).

Tryggingin fylgdi byggingunni svo að ef eigendaskipti urðu gat nýr eigandi krafist greiðslu úr tryggingunni. Í Danmörku eru skýrar reglur um í hvaða tilfellum byggingargallatrygging verður að vera til staðar, en undantekning veitt í vissum tilfellum, til dæmis þegar eigandinn byggir húsið sjálfur. Í Svíþjóð var það byggingarnefnd sveitarfélagsins sem ákvað hvort byggingartryggingar yrði krafist í hverju tilfelli fyrir sig og ákvað nefndin umfang tryggingarinnar. Í ljós kom að það var mjög mismunandi milli sveitarfélaga hvenær byggingargallatryggingar var krafist og hvert umfang hennar yrði að vera. Í Danmörku er meðaltal iðgjalds fyrir trygginguna 1,5% af byggingarkostnaði en getur verið breytilegt frá 1–2%. Í Svíþjóð gat iðgjaldið numið frá 0,4–3,5% af byggingarkostnaði.

Í Danmörku fellur eftirlit með reglugerð um byggingargallatryggingu undir Bolig- og Planstyrelsen (samsvarandi HMS á Íslandi). Sett hefur verið upp sérstakt Byggeskadeforsikringsordningssekretariat sem hefur umfangsmikið eftirlit með virkni reglugerðarinnar og þeim tryggingarfélögum sem selja slíkar tryggingar. Samkvæmt reglunum skulu tryggingarfélögin sjálf hafa eftirlit með þeim byggingum sem þau tryggja. Tryggingarfélögin eru skuldbundin til að skoða byggingar sem þau tryggja einu ári og fimm árum eftir lokaúttekt, en þessar reglur hafa verið mildaðar og leyfilegt er að eftirlitið sé að einhverju leyti „pappírseftirlit“, sem krefst ekki heimsóknar skoðunarmanns í sjálfa bygginguna. Mjög skýrt regluverk er um lágmarksgildissvið trygginganna, um hæfni skoðunarmanna og hvað skuli skoða. Tryggingataki getur á mjög auðveldan hátt áfrýjað ákvörðun tryggingarfélagsins um gildissvið og greiðslur.

Í Svíþjóð var það Fjármálaeftirlitið sem átti að hafa eftirlit með virkni reglugerðarinnar, en í raun var lítið sem ekkert eftirlit framkvæmt. Tryggingarfélögin réðu miklu sjálf um skilmála trygginganna og mikill munur var á gildissviði þeirra milli félaga. Félögin réðu miklu sjálf um mat á byggingarskaðanum og hvort greitt væri úr tryggingunni vegna skaðans. Erfitt var fyrir tryggingataka að áfrýja ákvörðun tryggingarfélags.

Í báðum löndum var skilyrði fyrir greiðslu úr tryggingunni að byggingargallinn væri umfangsmikill og alvarlegur og að gallinn ætti uppruna sinn í hönnun eða framkvæmd verksins. Sjálfsábyrgð eigandans er um 24.000 DKK í Danmörku en var um 12.000 SEK í Svíþjóð. Í Danmörku er mikil eftirfylgni með virkni reglugerðarinnar og Bolig- og Planstyrelsen lætur reglulega gefa út upplýsingar um tegundir, umfang og kostnað við að laga byggingargalla. Tölfræði sýnir að um 6% þeirra galla sem skoðunarmaður tilkynnir falla undir gildissvið tryggingarinnar. Lítið eftirlit og eftirfylgni með byggingargallatryggingum fór fram í Svíþjóð á því 20 ára tímabili sem slík trygging var lögbundin.

Í Svíþjóð var byggingargallatrygging lögbundin og tryggingarfélögum bar skylda til að veita slíka tryggingu ef eftir því væri leitað. Í Danmörku bar tryggingarfélögum ekki skylda til að veita byggingargallatryggingu, en hægt var að sækja um undanþágu frá því að kaupa slíka tryggingu ef ekkert tryggingarfélag vildi veita þjónustuna. Þegar Svíar lögðu byggingargallatrygginguna af árið 2014 var ein af helstu ástæðunum sögð vera fákeppni; að þrátt fyrir að þeim bæri skylda til að veita slíka tryggingu, ef neytandinn bæði um hana, þá seldu fá tryggingarfélög byggingargallatryggingu.



*Þingsályktun 23/151 um ástandsskýrslur fasteigna*

Alþingi samþykkti í maí 2021 þingsályktun<sup>48</sup> um að fela ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra að láta undirbúa lagafrumvarp sem feli í sér endurskoðun á lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015, og lögum um fasteignakaup, nr. 40/2002, með það að leiðarljósi að ástandsskýrslur fylgi söluyfirlitum allra fasteigna sem ætlaðar eru til íbúðar, að þær skuli útbúnar af óháðum fagaðilum, að matið fylgi samræmdum matsaðferðum og innihald ástandsskýrslna verði samræmt. Jafnframt að skoðunarmenn hafi starfsábyrgðartryggingu sem tryggi skaðleysi kaupenda og seljenda fasteigna þegar mistök skoðunarmanna leiða til bótaskyldu.

Eins og fram kemur í svari við spurningu 2 hér að framan er ástandsskoðun íbúðarhúsnæðis við eigendaskipti í Danmörku lögbundin og fer fram samkvæmt nokkuð umfangsmiklum og skýrum reglum í tilskipuninni Huseftersýnsordingen, BEK nr. 1262/2012. Samkvæmt þeirri tilskipun eru gerðar ákveðnar kröfur til skoðunarmanna og skulu þeir hafa sérstakt starfsleyfi og starfsábyrgðartryggingu. Skýr ákvæði eru um fyrirkomulag og framkvæmd ástandsskoðunar ásamt því efni sem ástandsskoðunarskýrsla skuli innihalda. Kaupandi getur gert skaðabótakröfu á þann sem gert hefur ástandsskýrslu vegna galla sem hefði átt að geta um í skýrslunni. Í viðauka reglnanna er kveðið á um hámark þóknunar löggilts skoðunarmanns. Þess skal getið að þegar um er að ræða íbúð í fjölbýlishúsi þarf auk ástandsskýrslu íbúðar að liggja fyrir sérstök ástandsskýrsla fyrir sameignina.

Í íslenskum lögum um fasteignakaup nr. 40/2002 eru sem stendur ekki ákvæði um ástandsskýrslur eða váttryggingar. En í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 40/2002 um fasteignakaup voru í VIII. kafla frumvarpsins reglur um ástandsskýrslur. Var talið að slíkar skýrslur gætu leitt til fækkunar gallamála fyrir dómstólum. Sett voru ákvæði um hæfni og starfsleyfi skoðunarmanns og starfsábyrgðartryggingu hans. Það skyldi vera frjálst val seljanda að leggja fram skýrslu um ástand fasteignar. Ekki var gerður greinarmunur á því hvort um íbúðarhúsnæði eða atvinnuhúsnæði væri að ræða. Ekki var gert ráð fyrir eigendaskiptatryggingu eða ábyrgðartryggingu seljanda. Þess í stað var kveðið á um hlutlæga ábyrgð skýrsluhöfundar á tjóni vegna galla sem ekki væri tilgreindur í skýrslu hans eða vegna þess að fasteign væri að öðru leyti ekki í samræmi við skýrsluna.

Í meðförum Alþingis var VIII. kafli frumvarpsins um ástandsskýrslur felldur niður. Í áliti allsherjarnefndar (127. lþ. þskj. 1056) segir að nefndin hafi ítarlega rætt reglur VIII. kafla frumvarpsins um ástandsskýrslur. Að lokum lagði nefndin til að VIII. kafli frumvarpsins félli brott en taldi reglurnar afar áhugaverðar og var sammála um að þær ættu að koma til umfjöllunar í framhaldinu.

Eins og áður sagði var árið 2021 samþykkt á Alþingi þingsályktun um ástandsskoðun fasteigna. Mikilvægt er að læra af reynslu Dana hvað slíkar skoðanir varðar og skilgreina vel hæfni skoðunarmanna, umfang skoðana og skilyrði starfsábyrgðartryggingar þeirra. Nauðsynlegt er að gera heildstæða athugun, í samráði við tryggingarfélög og fasteignasala, á fýsileika slíkra skoðana, kostnaði við þær og kostnaði vegna starfsábyrgðartrygginga skoðunarmanna.

---

<sup>48</sup> Þingsályktun 23/151 um ástandsskýrslur fasteigna 18. maí 2021, þskj.1461 á 151. lögb.

Vitað er að ástandsskoðanir fara stundum fram á Íslandi við fasteignakaup, en ekki er vitað hver tíðni slíkra skoðana er. Æskilegt er að tölfræðileg rannsókn fari fram, með aðstoð Félags fasteignasala, um tíðni ástandsskoðana við fasteignakaup hér á landi, hvað sé skoðað og hvaða hæfi skoðunarmenn hafi.

Búið er að skipa starfshóp sem falið er að fylgja eftir ofangreindri þingsályktun. Starfslok hópsins eru áætluð haustið 2023.

*Þingsályktun 14/151 um aðgerðir vegna rakaskemmda í fasteignum*

Alþingi samþykkti í febrúar 2021 þingsályktun<sup>49</sup> um að fela ráðherra mannvirkjamála, í samráði við heilbrigðisráðherra, að grípa til aðgerða sem stuðli að því að draga úr líkum á tjóni vegna rakaskemmda í fasteignum og greiða fyrir nauðsynlegum viðgerðum vegna rakaskemmda. Jafnframt var ráðherra falið að stuðla að aukinni þekkingu fagaðila á rakaskemmdum og forvörnum tengdum þeim. Gripið hefur verið til margskonar aðgerða í þessa átt.

Upplýsinga hefur verið aflað um hvernig tryggingavernd varðandi raka- og mygluskemmdir er háttað í nágrannaríkjunum eins og sagt hefur verið frá í þessari skýrslu. Í kjölfarið er ætlun ráðuneytisins að stuðla að frekari greiningu á mögulegum tryggingarúrræðum vegna rakaskemmda í fasteignum.

Gripið hefur verið til margvíslegra aðgerða til að efla þekkingu fagaðila á rakaskemmdum og forvörnum tengdum þeim. Síðastliðin tvö ár hafa verið gefin út þrjú leiðbeiningablað til fagaðila um málefnið, aðgengileg á vefsíðu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, auk þess sem umfangsmikil og vel sótt námskeið ætluð iðnaðarmönnum hafa verið haldin af Iðunni fræðslusetri.

Askur – mannvirkjarannsóknarsjóður var settur á stofn árið 2021, en áherslur sjóðsins snúa einkum að samfélagslegum áskorunum í byggingariðnaði, svo sem rakaskemmdum í mannvirkjum og aðgerðum til lækkunar kolefnisspors. Árið 2021 hlutu fjögur rannsóknarverkefni tengd raka og myglu í byggingum styrki, samtals að upphæð 14,5 m.kr. og munu niðurstöður rannsókna liggja fyrir á næstu mánuðum. Eitt verkefnanna fjallar um gerð samræmdra verklagsreglna um hvernig meta eigi ástand bygginga með tilliti til raka og myglu og hvernig bregðast eigi við slíkum vanda. Annað verkefni hefur að markmiði að veita yfirlit yfir þau námsgögn um raka og myglu sem til eru fyrir iðnnám og mæla með úrbótum.

Verkefni sem varða rafræna skráningu fasteigna hafa verið flutt frá Þjóðskrá Íslands til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS), sem nú hefur sett upp rafræna mannvirkjaskrá. Stefnt er að því að þar verði vistuð öll hönnunargögn bygginga sem fá byggingarleyfi, að lögbundnar úttektir fari fram samkvæmt skoðunarhandbókum HMS og að niðurstöður úttekta verði vistaðar rafrænt í skránni með það fyrir augum að auðvelda sönnunarbyrði eiganda húsnæðis þegar byggingargalli kemur í ljós, oft mörgum árum eftir eigendaskipti. Ætlunin er að í hinni rafrænu skrá sé einnig hægt að vista gögn um fyrri byggingargalla og viðgerðir sem farið hafa fram. Reiknað er með að lokið verði við

---

<sup>49</sup> Þingsályktun 14/151 um aðgerðir vegna rakaskemmda í fasteignum, 23. febrúar 2021, þskj. 933 á 151. lögþ.

skýrslu vegna ofangreindrar þingsályktunar á árinu 2022 og að skýrslan verði lögð fram á Alþingi á árinu 2023.

### *Samantekt, spurning 3*

Spurt er hvernig hægt sé að bæta réttarstöðu þeirra sem verða fyrir tjóni af völdum raka og myglu í byggingum. Slíkt er fremst hægt að gera á tvennan hátt; með því ýmist að bjóða upp á tryggingarúrræði, sem geta verið margskonar og rætt er um í þessum kafla og í svari við spurningu 2; og með því að bæta regluverk byggingarmála þannig að byggingargöllum fækki, til dæmis með því að auka gæðavitund hönnuða og framkvæmdaaðila, efla eftirlit og vistun gagna rafrænt, svo að gallar finnast snemma og hægt sé að safna tölfraðilegum upplýsingum um slíka galla og upplýsa um tegundir og tíðni þeirra.

Einnig er spurt hvort íslensk stjórnvöld hyggist taka upp byggingargallatryggingu að hætti Dana. Í slíkum tryggingarúrræðum er gjarna stuðst við ástandsskoðunarskýrslur og form þeirra. Einnig væri hægt að gera kröfur um ástandsskoðunarskýrslur þegar eignaskipti fara fram við sölu á fasteign, eins og nýlega samþykkt þingsályktun Alþingis hljóðar upp á.

Í þessum kafla hefur verið leitast við að ræða helstu grundvallaratriði sem geta skipt máli við ákvarðanatöku um slík úrræði til að efla réttarvernd þeirra sem verða fyrir mygluskaða. Þó er ljóst að þörf er á umfangsmikilli öflun gagna og frekari rannsóknnum ef bera á saman á kerfisbundinn hátt margvísleg möguleg úrræði og samspil þeirra. Setja verður fram mismunandi líkön svo hægt sé að bera saman líkur til árangurs slíkra úrræða. Benda má á þá matsaðferð sem Norðmenn (Utredning av byggeskadeforsikring og -register, Oslo 2020<sup>17</sup>) hafa nýlega notað við að bera saman ýmis mismunandi tryggingarúrræði og kerfisúrbætur vegna byggingargalla fasteigna sem dæmi um aðferðafræði sem tekur heildstætt á mögulegum tryggingarúrræðum og kröfum um eftirlit.

### **Helstu tillögur til aðgerða og úrbóta**

Eins og fram hefur komið í þessari skýrslu er hægt að bæta réttarvernd þeirra sem verða fyrir raka- og mygluskaða í byggingum á margan mismunandi máta, þá fyrst og fremst gegnum ýmis möguleg tryggingarúrræði, með umbótum á regluverki byggingariðnaðarins, með aukinni notkun miðlægra rafrænna gátta og með fræðslu, rannsóknnum og útgáfu upplýsinga. Og með margskonar samblandi af þessum úrræðum. Í skýrslu þessari hefur verið fjallað um framangreind úrræði, um fyrri úttektir sem tengjast raka- og mygluvanda í byggingum, þar með talið fyrri skýrslu til Alþingis útgefna 2015, nýlega úttekt OECD á regluverki íslensks byggingariðnaðar, nýlegar skýrslur útgefna í nágrannaríkjunum um byggingargalla og tryggingavernd og nýlegar þingsályktanir Alþingis sem varða málið.

Ljóst er að sum úrræði sem stuðla að fækkun byggingargalla og aukinni réttarvernd neytenda heyra undir viðvarandi og lögbundin verkefni HMS, svo sem framleiðsla og útbreiðsla fræðsluefnis um málið og rekstur Asks – mannvirkjarannsóknarsjóðs sem hvetur til rannsókna á sviði raka- og mygluskemmda í húsnæði. Margt hefur áunnist varðandi fræðslu og rannsóknir á vandanum undanfarin ár og verkefni af þessu tagi eru viðvarandi og í stöðugri þróun. Hið sama má segja um ýmis stöðug og viðvarandi

þróunarverkefni HMS, svo sem eins og þróun mannvirkjaskrár og eftirlit og fræðsluáttak HMS varðandi gæðastjórnunarkerfi aðila byggingariðnaðarins.

Hér að neðan er settur fram listi yfir tillögur að aðgerðum, úrræðum og verkefnum sem stuðlað geta að bættum gæðum í byggingariðnaði og bættri réttarvernd neytenda vegna byggingargalla, þar með talinn raka- og mygluvanda í húsnæði. Listinn er settur fram á grundvelli þeirrar umræðu sem lýst hefur verið í þessari skýrslu. Listinn inniheldur fyrst og fremst verkefni sem eru sértæk og hafa upphaf og endi, en einnig verkefni sem eru viðvarandi og í sífelldri þróun.

### 1. Fræðsla og rannsóknir

Starfshópi sem falið var að gera skýrslu um raka og myglu í byggingum og sem skilað var til Alþingis 2015 komst að þeirri meginniðurstöðu að þá, árið 2015<sup>1</sup>, hefði ekki verið knýjandi þörf á að gera umfangsmiklar breytingar á tæknilegum kröfum byggingarreglugerðar hvað varðar ákvæði um raka og myglu, en að full ástæða væri til að efla rannsóknir og fræðslu til almennings, iðnaðarmanna og tæknimanna. Eins væri mikilvægt að efla virkni eftirlits í mannvirkjagerð en aðgerðir af því tagi eru lögbundin og viðvarandi verkefni HMS. Slík verkefni hafa skilað miklu undafarin ár og er ætluð HMS að leggja áfram mikla áherslu á nokkurn fjölda slíkra verkefna. Þó má sérstaklega benda á eftirfarandi:

- a) Vel tókst til við úthlutun úr Aski – mannvirkjarannsóknarsjóði árið 2021 og fengu mikilvæg verkefni á sviði raka- og mygluskemmda í byggingum stuðning. Öll umgjörð um sjóðinn, vefsíðu hans og upplýsingar um rannsóknir hafa eflst síðastliðið ár. Innviðaráðuneyti hyggst styðja dyggilega við Ask – mannvirkjarannsóknarsjóð, tryggja honum fjármagn til næstu ára og jafnframt leitast við að auka fjárveitingu til sjóðsins til framtíðar.
- b) Í ljósi þess nýja hlutverks HMS að taka að sér leiðbeiningablöð fyrrum Rannsóknarstofu byggingariðnaðarins og sjá um utanumhald niðurstaðna ýmissa rannsókna á sviði byggingarmála, sér í lagi niðurstöður rannsóknarverkefna sem fá styrki úr Aski – mannvirkjarannsóknarsjóði, er mælt með því að HMS skoði vel á hvaða formi og hvernig best sé að miðla slíku fræðsluefni.

### 2. Möguleg tryggingarúrræði

Eins og fram hefur komið í þessari skýrslu getur tryggingavernd fasteignakaupenda vegna byggingargalla á Íslandi og á hinum Norðurlöndunum verið afar mismunandi. Flest lönd gera kröfu um starfsábyrgðartryggingu ýmissa aðila, svo sem fasteignasala og iðnmeistara, eða verktryggingar verktaka, og á Íslandi er gerð krafa um að hönnuðir og byggingarstjórar hafi starfsábyrgðartryggingu. Á Norðurlöndum falla slíkar tryggingar yfirleitt undir regluverk neytendaverndar, fasteignaviðskipta eða byggingarmála. Sumar tryggingar gilda einungis um nýbyggt húsnæði, og oft einungis um íbúðarhúsnæði, og er gildistími tryggingarinnar gjarnan fimm eða tíu ár frá lokaúttekt. Aðrar tryggingar taka gildi við eignaskipti burtséð frá aldri byggingarinnar, en gilda einungis til einhverra ára eftir að eigendaskipti fóru fram og er gildissvið tryggingarinnar oft mjög takmarkað sé um galla af völdum raka eða myglu að ræða. Sumar þessara trygginga eru í gildi samhliða um eitthvert skeið. Iðgjöld vegna ofangreindra trygginga geta verið mjög breytileg.

Rannsókn á hagkvæmni og mögulegri virkni trygginga vegna byggingargalla á Íslandi krefst aðgangs að tölulegum gögnum sem nokkuð mikil óvissa ríkir um hér á landi. Við ítarlegar rannsóknir af því tagi þarf að setja upp (kostnaðar)greiningarlíkön en slíkt krefst mikillar sérfræðikunnáttu á trygginga-, fasteigna- og byggingarmálum sem og hagfræði, svo einhver fræðasvið séu nefnd. Huga verður að þessu þegar íhuga skal framtíðarfyrirkomulag tryggingaverndar gegn byggingargöllum. Innviðaráðuneyti og HMS hyggjast skoða fýsileika þess að rannsóknir á eftirfarandi sviðum verði framkvæmdar:

- a) Ef litið er til núverandi tryggingakerfis fasteigna á Íslandi myndi stór hluti byggingarmagnsins ekki falla undir tryggingavernd vegna byggingargalla, þar sem um flestar eignir gildir að meira en tíu ár eru liðin frá lokaúttekt eða eigendaskiptum. Venjubundnar fasteignatryggingar taka yfirleitt ekki á byggingargöllum. Æskilegt er að rannsókn á núverandi stöðu trygginga fasteigna á Íslandi verði framkvæmd þar sem fram kæmi hve mikill hluti íbúðarhúsnæðis hafi í gildi einhverskonar tryggingar gegn byggingargöllum, sér í lagi göllum af völdum raka og myglu.
- b) Æskilegt er að rannsókn fari fram á því hve mikið er greitt í iðgjöld starfsábyrgðartrygginga hönnuða, byggingarstjóra, iðnmeistara og fasteignasala og hve mikið er greitt úr slíkum tryggingum vegna byggingargalla. Einnig að úrskurðir eftirlitsnefndar fasteignasala verði skoðaðir hvað umkvartanir um byggingargalla varðar. Jafnframt verði dómaframkvæmd í dómsmálum undanfarinna 10 ára skoðuð varðandi skaðabótageiðslur vegna byggingargalla. Sérstaklega verði greint frá byggingargöllum sem tengjast raka og myglu.
- c) Á Alþingi hafa ítrekað verið lagðar fram tillögur til þingsályktana þess efnis að taka beri upp ástandsskoðanir við sölu fasteigna þar sem skilgreina eigi hæfni skoðunarmanna, að þeir eigi að hafa starfsleyfi og starfsábyrgðartryggingu og að skýrar reglur eigi að gilda um matsaðferðir. Tillögurnar hafa ekki fengið samþykki Alþingis hingað til, en ástæða er til að rannsaka mögulegan kostnað við slíkt úrræði og væntanlega virkni úrræðisins í samráði við tryggingarfélag, fasteignasala og Matsmannafélag Íslands. Jafnframt ber að skoða hvort íslensk tryggingarfélag hafi áhuga á að selja slíkar tryggingar og hvort þær ættu að vera frjálsar eða lögbundnar.
- d) Í skýrslubeiðni Alþingis er spurt hvort stjórnvöld á Íslandi hyggist koma upp byggingargallatryggingu að hætti Dana. Áður en hugað er að slíku er nauðsynlegt að fram fari ítarleg skoðun á núverandi tryggingavernd á Íslandi og núverandi byggingargallatryggingu í Danmörku. Slíkar tryggingar eru eignatryggingar, ekki ábyrgðartryggingar eins og flest önnur tryggingaúrræði sem hafa verið til umræðu í þessari skýrslu. Um eignatryggingar gildir að sá sem verður fyrir meintu tjóni þarf ekki að sýna fram á ábyrgð þriðja aðila til að fá tjónið bætt, heldur einungis að sýna fram á að tjónið falli undir gildissvið byggingargallatryggingarinnar. Athuga ber að danskt regluverk um gildissvið og eftirlit með byggingargallatryggingum er gríðarlega umfangsmikið, inniheldur meðal annars kröfur um ástandsskoðanir sérstakra skoðunarmanna sem hafa leyfi til starfans og starfsábyrgðartryggingar. Dönsku reglurnar krefjast þess jafnframt að tryggingarfélagin sjálf sjái um eins árs og fimm ára skoðanir á byggingum sem þau tryggja, sem og að hið opinbera hafi stöðugt eftirlit með starfsemi allri. Æskilegt er að ítarlegt kostnaðar- og hagkvæmnismat á slíku mögulegu úrræði á Íslandi verði framkvæmt, hvort íslensk tryggingarfélag hafi

áhuga á að selja slíkar byggingargallatryggingar og hvort þær ættu að vera frjálssar eða lögbundnar. Í þessu samhengi mætti einnig greina tækifæri og fýsileika þess að stofna byggingargallasjóð fyrir íbúðir sem hlotið hafa stofnframlög til byggingar og falla undir almenna íbúðakerfið, að fyrirmynd Byggeskadefonden í Danmörku.

### 3. Regluverk byggingariðnaðarins

Mikilvægt verkefni stjórnvalda allra ríkja er að skoða umgjörð byggingariðnaðarins reglulega og vandlega með það fyrir augum að fjarlægja óþarfa reglubyrði, minnka óþarfa tafir í ferlinu og auka þannig hagkvæmni, samtímis því sem staðinn er vörður um öryggi og gæði svo að hægt sé að byggja húsnæði hratt, ódýrt og vel, öllum til hagsbóta. Mannvirkjagerð er flókin í eðli sínu, sem felur í sér að regluverk byggingariðnaðarins er nokkuð flókið. Tæknilegar kröfur um burðarþol, brunavarnir, lagnir, aðgengi, rakavörn og loftun, svo eitthvað sé nefnt, eru þó svipaðar hér á landi og í nágrannaríkjunum. Breytingar sem gerðar eru á tæknilegum kröfum regluverksins hafa nokkuð fyrirsjáanlegar afleiðingar.

Annað gildir um stjórnsýslulegar kröfur, svo sem reglur um löggildingar, starfsleyfi, starfsábyrgðartryggingar, eftirlit, úttektir, vistun gagna og hlutverk hinna ýmsu aðila. Slíkar reglur eru mjög breytilegar eftir löndum þar sem þær byggja að einhverju leyti á gömlum hefðum, gömlum lagagrunni og stofnanauppbyggingu fortíðarinnar. Svipað má segja um þær hefðir sem gilda um tryggingar innan byggingariðnaðarins og fasteignamarkaðarins. Hin svokallaða ábyrgðakeðja byggingariðnaðarins, sem rætt hefur verið um hér að framan, er því nokkuð einstök í hverju ríki fyrir sig. Ábyrgðakeðjan hefur að gera með stjórnsýslulegar kröfur, starfsábyrgðartryggingar innan byggingargeirans og aðrar þær tryggingar sem vernda fasteignakaupendur gegn göllum eða mögulegum sammingsbrotum við eignaskipti. Sumir hlekkir ábyrgðakeðjunnar geta verið svipaðir í samanburði milli landa en aðrir mjög mismunandi.

Þegar gera á breytingar á stjórnsýslulegum reglum byggingariðnaðarins sem hafa möguleg áhrif á ábyrgðakeðjuna getur ríkt nokkur óvissa um afleiðingar breytinganna hvað varðar gæðavitund, ábyrgðir og ábyrgðarkennd aðila. Mikilvægt er að veikja ekki um of einhvern hlekkinn þar sem keðjan er einungis jafnstærk og veikasti hlekkurinn. Ef samtímis á að gera breytingar á tryggingum sem tengjast byggingargöllum verður óvissan um afleiðingarnar hvað varðar gæði og ábyrgðir enn meiri. Við fyrirhugaðar breytingar er því mikilvægt að fram fari heildstæð yfirferð á öllum helstu hlekkjunum, þeim starfsábyrgðartryggingum sem aðilum byggingariðnaðarins er skylt að hafa og þeim tryggingum sem ætlaðar eru til verndar fasteignakaupendum.

Segja má að úttekt OECD á regluverki íslensks byggingariðnaðar árin 2019–2020 hafi verið nokkuð heildstæð þó svo að athugun á hinum ýmsu tryggingarúrræðum hafi verið takmörkuð. Þær ábendingar og athugasemdir sem fram koma í skýrslu OECD eru mjög verðmætt og mikilvægt framlag til enn ítarlegri og heildstæðari umfjöllunar um regluverk íslensks byggingariðnaðar.

Sumar tillögur OECD að breytingum á regluverkinu hafa að gera með tæknilegar kröfur og eru taldar hafa engin eða mjög lítil áhrif á ábyrgðakeðjuna, né heldur þau tryggingarúrræði sem tengjast byggingariðnaðinum og fasteignakaupum. Slíkar breytingar hafa tiltölulega fyrirsjáanlegar afleiðingar. Innviðaráðuneytið og HMS stefna

að því að gera breytingar á lögum um mannvirki og byggingarreglugerð í samræmi við vissar tillögur OECD samkvæmt því sem fram kemur hér að neðan.

Aðrar tillögur OECD að breytingum munu hafa einhver áhrif á ábyrgðakeðjuna og tryggingarúrræði regluverksins en eru taldar hafa frekar óveruleg og nokkuð fjórsjáanleg áhrif. Innviðaráðuneytið og HMS munu því skoða nánar slíkar tillögur og mögulega ráðast í breytingar á regluverkinu ef það reynist fýsilegt, samkvæmt því sem fram kemur hér að neðan.

- a) Innviðaráðuneytið og HMS munu fylgja tillögum OECD um fjölgun svokallaðra markmiðsákvæða í byggingarreglugerð og samsvarandi fækkun forskriftarákvæða. Þessari stefnu hefur verið fylgt undanfarin ár þegar breytingar hafa verið gerðar á byggingarreglugerð og má nefna sem dæmi nýlegar breytingar sem voru gerðar á steypukafla reglugerðarinnar. Markmiðsákvæði auka frelsi hönnuða og efla tækifæri til nýsköpunar en geta í vissum tilfellum orsakað óvissu í nákvæmri túlkun á lágmarki ákveðinna tölugilda eða lágmarkskröfu viðkomandi ákvæðis. Til að vega upp á móti þessari óvissu mun HMS í vissum tilfellum gefa út leiðbeiningablað til frekari skýringar á viðkomandi markmiðsákvæði.
- b) Innviðaráðuneytið og HMS munu taka til endurskoðunar ákvæði um löggildingar hönnuða með það fyrir augum að ýmist fella niður kröfu um löggildingarnámskeið hönnuða eða sjá til þess að erlendir aðilar geti nokkuð auðveldlega uppfyllt kröfuna um námskeiðið. Jafnframt mun HMS skoða hvort fýsilegt sé að einfalda kröfur um starfsreynslu sem gerðar eru vegna löggildingar hönnuða, en mismunandi kröfur eru gerðar um lengd starfsreynslu eftir starfsheiti og menntun hönnuða.
- c) Innviðaráðuneytið og HMS munu einnig skoða hvort ákjósanlegt sé að setja á fót eftirlit með hæfni iðnaðarmanna sem framkvæma áhættusama verkþætti, svo sem við votrými og þéttingar glugga, að fyrirmynd nágrannaríkja okkar. Jafnframt verði skoðað hvort ástæða sé til að innleiða áhættumiðað eftirlit með verkþáttum sem tengjast hvað mest raka- og mygluvanda, svo sem vinnu við votrými, þök og glugga og hvort faggild skoðunarstofa eða aðrir til þess bærir aðilar ættu að hafa umsjón með slíku eftirliti, eins og þekkest í sumum nágrannalöndum.
- d) Í skýrslu OECD er sett fram sú skoðun að krafan um að byggingarfulltrúi sveitarfélags hafi löggildingu sem hönnuður endurspegli ekki nægilega vel ábyrgðasvið starfsins og gerð er tillaga um að krafan verði felld niður. Eftir tilkomu skoðunarhandbóka, rafrænna gátta og eigin úttekta byggingarstjóra hefur starfsumhverfi byggingarfulltrúa tekið breytingum. Starfið krefst vissulega grundvallarþekkingar til að geta metið í grófum dráttum hvort nauðsynlegum gögnum hafi verið skilað inn, það krefst þess jafnframt að teknar séu mikilvægar stjórnsýsluákvæðanir varðandi byggingarleyfi og mál tengd því sem og öruggar vistunar gagna, svo eitthvað sé nefnt. Þannig er ljóst að starfið krefst þónokkurrar menntunar og reynslu á sviði mannvirkjagerðar. HMS mun í samráði við Félag byggingarfulltrúa og Samband íslenskra sveitarfélaga skoða hvort ástæða sé til að gera breytingar á þeim kröfum sem gerðar eru um menntun, starfsreynslu og löggildingu byggingarfulltrúa.
- e) Heildstæð yfirferð regluverks byggingariðnaðarins fór síðast fram á Íslandi á árunum 2002–2006, ef frá er talin hin ágæta og ítarlega rannsókn OECD sem rætt var um hér að framan. Mikilvægt er að stjórnvöld láti reglulega fara fram ítarlega skoðun á virkni regluverks byggingariðnaðarins með það fyrir augum að fjarlægja óþarfa reglubyrði,

minnka óparfa tafir í ferlinu og auka þannig hagkvæmni. Slík yfirferð krefst mikils undirbúnings. Kortleggja þarf þær mögulegu leiðir sem helst gætu leitt til aukinnar hagkvæmni og gera þarf ítarlegar lýsingar á afleiðingum þeirra helstu breytinga sem gerðar yrðu. Vinna við slíkt krefst mikils samráðs, ekki síst við byggingariðnaðinn og sveitarfélög landsins. Huga þarf að hagsmunum sem flestra aðila, ásamt þjóðhagslegum hagsmunum samfélagsins til lengri tíma litið. Innviðaráðuneytið mun íhuga hvort ástæða sé til að framkvæma slíka heildstæða yfirferð regluverks byggingariðnaðarins á næstu árum.

#### *4. Rafræn stjórnsýsla, eftirlit samkvæmt skoðunarhandbókum og vistun gagna*

Mjög mikilvægt er að stjórnvöld nýti sér þá byltingu sem orðið hefur í tölvu- og upplýsingatekni undanfarna áratugi og geri stjórnsýslu byggingarmála rafræna að fullu. Meginmarkmið löggjafans með setningu laga um mannvirki var að efla gæði mannvirkjagerðar og að gera eftirlits- og umsóknarferlið einfaldara, einsleitara og gegnsærra með notkun rafrænna gátta. Samkvæmt lögnum skal HMS reka rafrænt gagnasafn fyrir upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt sem skal tengt eða vera hluti af gagna- og upplýsingakerfi fasteignaskrár Þjóðskrár. Nýleg lagabreyting færði rekstur og þróun fasteignaskrár til HMS og er sú skrá nú hluti af mannvirkjaskrá HMS. Gert var ráð fyrir að öll hönnunargögn yrðu vistuð og tengd við fastanúmer viðkomandi mannvirkis í hinni miðlægu rafrænu skrá auk þess að öll samskipti vegna hönnunar, framkvæmdar og eftirlits færu fram innan hennar. Ætlunin var að eftirlit yrði framkvæmt samkvæmt skoðunarhandbókum og úttektarskýrslur vistaðar undir viðkomandi fastanúmeri til langrar framtíðar, m.a. til að bæta réttarstöðu aðila ef gallar kæmu fram.

Allt frá því að rafræn miðlæg gátt byggingarmála var tekin í notkun árið 2018 voru vanhöld á því að öllum hönnunargögnum væri skilað inn í gáttina og tengdist það einkum samspili hinnar miðlægu gáttar og málakerfa sveitarfélaga sem og álitafnum um það hvar ætti að skrá gögnin fyrst og hver bæri þá ábyrgð á þeim samkvæmt persónuverndarlögum. Þó svo að HMS bjóði upp á rafræna vistun gagna í mannvirkjaskrá sinni, hafa mörg sveitarfélög tekið sér langan tíma í að skoða hvernig hægt sé að aðlaga þær miðlægu rafrænu lausnir rafrænni málaskrá sveitarfélagsins. Segja má að málaskrá sveitarfélags sé hjartað í stjórnsýslu þess og því nánast eðlilegt að sveitarfélög séu hikandi við að vista gögn miðlægt í mannvirkjaskrá HMS.

Þó er það óneitanlega svo að markmið löggjafans um miðlæga rafræna stjórnsýslu byggingarmála mun ekki ná fram að ganga nema ríki og sveitarfélög sammælist á mjög skýran hátt um að öll hönnunargögn sem liggja til grundvallar veitingar byggingarleyfis verði vistuð miðlægt frá upphafi máls í mannvirkjaskrá HMS. Sú gríðarlega hagræðing og það mikla framfaraskref sem rafræn miðlæg stjórnsýsla byggingarmála ber með sér mun tefjast um fjölda ára ef ekki tekst að koma á skýru samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga sem allra fyrst hvað miðlæga vistun gagna varðar. Þetta á ekki síst við um miðlæga vistun úttektarskýrslna til langrar framtíðar, bæði vegna hönnunar og framkvæmdar, sem mun efla gæðavitund aðila og tryggja fasteignakaupendum og -seljendum aðgang að gögnum um eftirlit og þannig bæta réttarvernd aðila ef byggingargallar koma í ljós. Minnt er á að í sumum sveitarfélögum, s.s. Reykjanesbæ, hefur hin miðlæga gátt verið notuð eins og til var ætlast í nokkurn fjölda



ára og hefur það haft veruleg áhrif til hins betra á gagnsæi og málshraða embættis byggingarfulltrúa.

- a) Innviðaráðuneytið og HMS munu hefja viðræður við Samband íslenskra sveitarfélaga og byggingarfulltrúaembætti landsins með það að markmiði að skýrt samkomulag náist um að vistun allra hönnunargagna sem liggja til grundvallar veitingar byggingarleyfis verði í mannvirkjaskrá HMS frá upphafi máls. Kjósi sveitarfélag samtímis að vista sömu gögn í eigin málaskrá verður að leita lausna til að svo geti orðið og að speglun gagna verði tryggð í báðum kerfum.
- b) Þegar öll vistun hönnunargagna allra fyrirhugaðra nýbygginga á Íslandi er orðin miðlæg í mannvirkjaskrá HMS er ætlun stofnunarinnar að tryggja að allt eftirlit með hönnunargögnum og eftirlit með framkvæmd mannvirkjagerðar fari fram samkvæmt skoðunarhandbókum HMS, burtséð frá því hvort skoðunin sé framkvæmd af byggingarfulltrúa, byggingarstjóra, þriðja aðila sem hafi til þess leyfi eða hvort skoðunin sé hluti af eigin innri úttekt verktaka eða iðnmeistara, hafi byggingarfulltrúi gefið leyfi til slíks eftirlits. Jafnframt er ætlun HMS að hægt verði að fylla út skoðunarskýrslur rafrænt og skila þeim inn á rétt fastanúmer viðkomandi mannvirkis á einfaldan rafrænan hátt. Þannig hyggst HMS stuðla að aukinni gæðavitund aðila byggingariðnaðarins og aukinni réttarvernd eigenda fasteigna með langtímavistun úttektarskýrslna. Með notkun skoðunarhandbóka og rafrænum skilum úttektarskýrslna opnast möguleikar á einföldun eftirlits og auknu eigin innra eftirliti aðila með því að gera einfaldar breytingar á regluverkinu ef ástæða þykir til. Þó svo að úttekt geti verið framkvæmd af byggingarstjóra, verktaka eða iðnmeistara, án þess að gæðum framkvæmdarinnar sé gefin einkunn í úttektarskýrslu, felst mikilvæg réttarvernd í því að úttektarskýrslur verksins séu aðgengilegar til lengri tíma þar sem fram kemur dagsetning, skoðunaraðferð, lýsing skoðunar ásamt staðfestingu eftirlitsaðila. HMS hyggst því stefna að rafrænni notkun skoðunarhandbóka og rafrænni vistun úttektarskýrslna og þannig stuðla að aukinni gæðavitund aðila byggingariðnaðarins, aukinni réttarvernd allra viðkomandi aðila og auknum möguleikum á einföldun eftirlits með mannvirkjagerð ef greiningar á rafrænum gögnum stofnunarinnar gefa ástæðu til.
- c) Mikilvægt markmið innviðaráðuneytis er að einfalda og straumlínulaga stjórnsýslu húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsmála. Mikil sóknarfæri til hagræðis og samræmingar húsnæðis- og mannvirkjamála eru fólgin í áframhaldandi þróun miðlægrar rafrænnar mannvirkjaskrár HMS. Rafræn miðlæg stjórnsýsla og miðlæg vistun gagna mun efla ábyrgðarkennd aðila, auka gagnsæi, hraða ferlum og efla réttarvernd aðila ef byggingargallar koma í ljós, sem oft gerist mörgum árum eftir lokaúttekt. Innviðaráðuneytið mun styðja við þróun mannvirkjaskrár HMS á allan þann hátt sem ráðuneytinu er mögulegt.

Skýrsla þessi var fyrst og fremst unnin af sérfræðingum innviðaráðuneytis í samvinnu við sérfræðinga Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, en fjöldi annarra sérfróðra aðila komu að gerð hennar.