



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um mannvirki nr. 160/2010 (einföldun byggingarreglugerðar og breytt byggingareftirlit).
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Félags- og húsnæðismálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	25. júní 2026

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 2024–2028 og í fjármálaáætlun 2026–2030 kemur fram að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir því að einfalda regluverk og stjórnsýsluferla í mannvirkja- og skipulagsmálum.

Regluverk og stjórnsýsla í mannvirkjamálum er útfærð í lögum um mannvirki nr. 160/2010 og í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Byggingarreglugerð er eitt af lykiltækjum stjórnvalda til að tryggja öryggi, grunnkröfur um mannvirki og samfélagslega ábyrgð í mannvirkjagerð. Hún hefur jafnframt veruleg áhrif á skilvirkni stjórnsýslu, samkeppnishæfni atvinnulífs og möguleika til nýsköpunar á sviði hönnunar og framkvæmda. Undanfarin ár hefur orðið sífellt ljósara að þörf er á endurskoðun reglugerðarinnar til að mæta breyttum kröfum samfélagsins, tækniframförum og alþjóðlegum viðmiðum.

Samkeppnismat OECD á byggingarreglugerðinni hefur varpað ljósi á ýmsar áskoranir í núverandi fyrirkomulagi sem lög um mannvirki og byggingarreglugerð kveða á um. Þar má nefna að byggingarfulltrúaembætti landsins eru 62 talsins, sem hefur leitt til mismunandi túlkunar og afgreiðslu mála. Ferli við útgáfu byggingarleyfa er víða tímafrekt og ólíkt milli sveitarfélaga, sem hefur áhrif á fyrirsjáanleika og skilvirkni. Þá er stjórnsýsla mannvirkjagerðar víða mjög umfangsmikil og flækjustigið hátt hvort sem um ræðir tiltölulega einfalda viðbyggingu eða annars konar og umfangsmeiri framkvæmd, auk þess sem reglugerðin inniheldur ítarleg forskriftarákvæði um hönnun mannvirkja sem ekki varða beint öryggi. Upptalning staðla í reglugerð hefur jafnframt verið talin draga úr sveigjanleika og möguleikum til nýrra lausna.

Í ljósi þessa hefur verið ákveðið að endurskoða byggingarreglugerðina þar sem nýjar og skýrar áherslur verða hafðar að leiðarljósi. Endurskoðun á byggingarreglugerðinni er skipt upp í fjögur megin viðfangsefni:

1. Stafræn kerfisbreyting í mannvirkjagerð
2. Einföldun á byggingarreglugerð
3. Breytt byggingareftirlit
4. Aukin neytendavernd

Tillögur um breytt byggingareftirlit og aukna neytendavernd byggja einkum á tillögum Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnunar í vegvísi að breyttu byggingareftirliti sem gefinn var út þann 12. maí 2025 og uppfærðum tillögum í kjölfar samráðs kynntar 25. júní 2026. Þá er jafnframt byggt á niðurstöðum samkeppnismats OECD á byggingariðnaði sem kynntar voru í nóvember 2020 þar sem greindar voru 366 mögulegar samkeppnishindranir sem tengdust skipulagsmálum, byggingarreglugerð og byggingarvörum og 263 tillögur gerðar til úrbóta.

Í áformum þessum er fjallað er um þær lagabreytingar sem stendur til að gera á lögum um mannvirki til að styðja við framangreinda endurskoðun byggingarreglugerðar sem jafnframt er ein stærsta kerfisbreyting sem gerð hefur verið á starfsumhverfi mannvirkjagerðar í áraraðir.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að tryggja að mannvirkjalög veiti heimild til að setja hnitmiðaða og markmiðsdrifna byggingarreglugerð og innleiða áhættumiðað, gagnadrifið byggingareftirlit og auka neytendavernd. Markmiðið er að færa reglugerðina í auknum mæli í virknimiðaðan farveg þar sem áhersla er lögð á markmið og niðurstöður fremur en nákvæmar tæknilegar forskriftir. Áhersla er lögð á að skilgreina og styrkja grunnkröfur til mannvirkja, auka svigrúm til nýsköpunar, bæta skilvirkni í stjórnsýslu, efla neytendavernd og stuðla að sjálfbærni í mannvirkjagerð. Svigrúm verði aukið fyrir hönnuði, framkvæmdaraðila og aðra hagaðila til að útfæra hagkvæmar og skilvirkar lausnir og umgjörð um byggingariðnað einfölduð í því skyni að lækka byggingarkostnað og leggja grunn að stöðugleika á húsnæðismarkaði.

Greining á núverandi fyrirkomulagi byggingareftirlits hefur leitt í ljós að ekki er fyrir að fara raunverulegu eftirliti á verkstað, framkvæmt af óháðum aðila, og hönnunareftirlit er takmarkað. Núverandi kerfi er íþyngjandi án sjáanlegs ávinnings og stjórnsýsla þess er óskilvirk auk þess sem ósamræmis gætir í túlkun og framkvæmd byggingarreglugerðar. Neytendavernd er ófullnægjandi og óskýrt hver ber ábyrgð á byggingargöllum. Markmiðið með endurskoðun fyrirkomulags er að draga úr byggingargöllum, bæta neytendavernd, samræma framkvæmd eftirlits á landsvísu og gera ábyrgð skýrari.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Núgildandi mannvirkjalög kveða á um ítarlegar reglugerðarheimildir sem stuðla að því að byggingarreglugerðin verði óþarflega tæknileg í stað þess að skilgreina markmið, gæði og notkunareiginleika. Því takmarka núgildandi ákvæði sveigjanleika stjórnvalda við innleiðingu á endurskoðaðri byggingarreglugerð.

Til þess að koma í framkvæmd endurskoðun byggingareftirlits þarf að endurskoða ákvæði laganna þar sem núverandi fyrirkomulag er skrifað inn í lagatextann.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Ríkisstjórnin ætlar að ráðast í kerfisbreytingar til að einfalda regluverk og stjórnsýsluferla, tryggja greinargóðar upplýsingar um húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsmál og vinna áfram að gæðum, öryggi og rekjanleika í mannvirkjagerð. Enn fremur verður ráðist í mikilvægar kerfisbreytingar til að auka neytendavernd.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

- Kerfisbreyting sem stuðlar að lækkun byggingarkostnaðar og aukinni nýsköpun í mannvirkjagerð
- Aukin samkeppnishæfni mannvirkjaiðnaðarins með því að fella niður óþarfa stjórnsýslukröfur og koma á áhættumiððuðu byggingareftirliti
- Aukin neytendavernd og fækka byggingargöllum í íslenskum mannvirkjum

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Óbreytt réttarástand myndi viðhalda flókinni byggingarreglugerð og ómarkvissu eftirliti, sem hægir á framkvæmdum, eykur kostnað og heldur aftur af nýsköpun.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Án lagabreytinga er ekki hægt að ráðast í umræddar kerfisbreytingar þar sem fyrirkomulag byggingareftirlits er bundið í lög auk þess sem reglugerðarheimildir þarfnast endurskoðunar.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

1. Heildarendurskoðun mannvirkjalaga.
2. Afmörkuð breyting á reglugerðar- og eftirlitsákvæðum mannvirkjalaga (áformuð leið).

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Lagðar verða til breytingar á IV.-VIII. kafla laganna til samræmis við tillögur HMS um endurskoðað byggingareftirlit auk breytinga á 60. gr. mannvirkjalaga með áherslu á einföldun ákvæðisins. Í þeim köflum er að finna ákvæði um byggingarstjóra og eftirlit með mannvirkjagerð sem þarf að taka til heildarendurskoðunar auk 60. gr. sem geymir reglugerðarheimildir laganna. Þá verði einnig gerðar aðrar nauðsynlegar breytingar á lögnum til samræmis við þau markmið sem stefnt er að með lagasetningunni.

Samhliða því verði gerðar breytingar á lögum um brunavarnir til þess að samræma fyrirkomulag eftirlits með þjónustuaðilum brunavarna við eftirlit í mannvirkjagerð.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

1. Lögfesta þarf nýtt hlutverk skoðunarstofa

Stærsta fyrirhugaða breytingin felst í að færa ytra byggingareftirlit með hönnun og framkvæmd að verulegu leyti frá byggingarfulltrúum yfir til óháðra skoðunarstofa sem starfa í umboði HMS. Gert er ráð fyrir að skoðunarstofur annist opinbert ytra eftirlit með mannvirkjum sem þurfa byggingarleyfi eða byggingarheimild, bæði með hönnun og framkvæmd.

Í lögum um mannvirki þyrfti því að kveða á um:

- starfsleyfi skoðunarstofa hjá HMS,
- hvaða verkefni skoðunarstofur mega og eiga að sinna,
- skyldu þeirra til að fylgja reglum, leiðbeiningum og skoðunarlistum HMS,
- ábyrgð skoðunarstofa á réttri framkvæmd skoðana, án þess að þær beri ábyrgð á hönnun eða framkvæmd mannvirkisins sjálfs,
- eftirlit HMS með skoðunarstofum,
- heimildir HMS til að krefjast úrbóta, beita sektum eða svipta skoðunarstofu starfsleyfi ef hún sinnir ekki skyldum sínum.

Einnig þarf að lögfesta skýrar reglur um óhæði skoðunarstofa. Lagt er til að hönnunarstofur og framkvæmdaraðilar megi hvorki fá starfsleyfi sem skoðunarstofa né eiga hlut í lögaðila sem sinnir slíkri starfsemi. Sama gildi um skoðunarstofur og skoðunarmenn gagnvart aðilum á byggingarmarkaði.

2. Breyta hlutverki byggingarfulltrúa

Byggingarfulltrúar munu áfram veita byggingarleyfi og meta hvort aðaluppdrættir samræmist skipulagi. Hins vegar myndu þeir ekki lengur sinna tæknilegri yfirferð uppdrátta eða framkvæmdareftirliti á framkvæmdartíma, heldur færast það til skoðunarstofa eins og rakið er hér að framan.

Í lögum um mannvirki þyrfti því að endurskilgreina:

- hvaða stjórnábyrgð verkefni byggingarfulltrúi fer með,
- hvaða eftirlitsverkefni færast til skoðunarstofa,

- hlutverk byggingarfulltrúa ef öryggisúttekt eða lokaúttekt fer ekki fram innan tímamarka,

3. Leggja niður lögbundið byggingarstjórakerfi

Í tillögunum er lagt til að núverandi byggingarstjórakerfi verði lagt niður. Ekki verði lengur gerð krafa um aðkomu byggingarstjóra til að sinna innra og ytra eftirliti á framkvæmdarstað. Þar með falli einnig niður krafa um starfsleyfi byggingarstjóra, virkniskoðanir á gæðakerfum þeirra og starfsábyrgðartryggingu.

Í lögum um mannvirki þyrfti því að:

- fella brott eða breyta ákvæðum um skyldubundna aðkomu byggingarstjóra,
- fella brott ákvæði um starfsleyfi byggingarstjóra,
- afnema ákvæði um skyldutryggingar byggingarstjóra,
- fella brott ákvæði um lögbundið eftirlitshlutverk byggingarstjóra,
- færa ábyrgð skýrar til verkeiganda, hönnuða og iðnmeistara,

4. Skýra ábyrgð verkeiganda, hönnuða og iðnmeistara

Eitt af meginmarkmiðum breytinganna er að skýra betur ábyrgðarkeðju byggingarframkvæmda. Verkeigandi ber áfram fulla ábyrgð á endanlegu mannvirki og framkvæmd þess, en hönnuðir og iðnmeistarar bera skýrari ábyrgð á sínum verkþáttum og innra eftirliti.

Í lögum um mannvirki þyrfti að styrkja ákvæði um:

- ábyrgð verkeiganda á því að allt ytra eftirlit sé komið í hendur skoðunarstofu,
- ábyrgð hönnuða og iðnmeistara á eigin verkþáttum,
- skyldu fagaðila til að skjalfesta innra eftirlit,
- skyldu til að varðveita gögn í gæðakerfum, a.m.k. tímabundið,
- heimildir HMS til að skrá og nýta frammistöðumat fagaðila við áhættumiðað eftirlit.

Þá þarf einnig að endurskoða fyrirkomulag löggildingar hönnuða og iðnmeistara til að tryggja hæfni og menntun til allra verkþátta, t.d. þar sem öryggisþættir eins og brunahönnun falla ekki nægilega skýrt undir núverandi löggildingarkerfi. Jafnframt þarf að skoða hvort leggja skuli til lögbundna starfsábyrgðartryggingu iðnmeistara.

5. Lögfesta nýtt fyrirkomulag notkunareftirlits

Tillögunar gera ráð fyrir innleiðingu notkunareftirlits í íbúðarhúsnæði sem ekki er byggt fyrir eigin not. Notkunareftirlit verði framkvæmt af skoðunarstofum, einu og fimm árum eftir öryggisúttekt, þar sem skoðað er hvort mikilvægir byggingarhlutar og -kerfi virki rétt miðað við endingu og tíma. Tilgangurinn er að koma auga á og lagfæra möguleg frávik sem annars hefðu getað leitt til frekara tjóns síðar og afleiddra skemmda í mannvirki, eins og burðarvirkisskemmdir, raka- og vatnstjón, vandamál tengd innivist, skemmdir í lagna- og tæknikerfum og afleitt tjón vegna þeirra. Markmiðið er að auka neytendavernd með því að fanga ummerki um verulega byggingargalla svo hægt sé að bregðast við tímanlega og lágmarka kostnað við úrbætur. Húseigendur/húsfélög standa straum af kostnaði við skoðun.

Í lögum um mannvirki þyrfti því að kveða á um:

- skyldubundna úttekt á íbúðarhúsnæði sem ekki var byggt til eigin nota, einu og fimm árum eftir öryggisúttekt
- hlutverk húseiganda við notkunareftirlit
- hlutverk skoðunarstofu við notkunareftirlit
- skrásetningu niðurstaðna í mannvirkjaskrá

6. Endurskoðun á flokkun mannvirkja

Flokkun mannvirkja var lögfest í lok árs 2020, þar sem kveðið var á um flokkun mannvirkja eftir stærð þeirra, hversu vandasöm hönnun þeirra væri, fyrirhugaðri notkun og samfélagslegu mikilvægi. Markmiðið var að kröfur um ytra eftirlit og aðkomu stjórnvalda tækju mið af þessum þáttum í stað þess að sama ferli gildi um allar framkvæmdir óháð umfangi.

Breytingarnar hafa þó ekki skilað tilætluðum árangri. Flokkunin skilgreinir fyrst og fremst hvort þörf sé á ytra eftirliti og aðkomu stjórnvalda m.t.t. notkunar, en ekki hvert umfang þeirrar aðkomu eigi að vera með hliðsjón af stærð, flækjustigi og áhættu framkvæmdar. Þetta sést meðal annars á því að kröfur í umfangsflokkum 2 og 3 í byggingarreglugerð eru að mestu leyti þær sömu.

Endurskoða þarf flokkun mannvirkja með einföldun og fyrirjáanleika í huga, þannig að ljóst verði frá upphafi hvenær gerðar séu kröfur um ytra eftirlit og aðkomu stjórnvalda. Umfang þeirra krafna verði síðan ákvarðað í byggingarleyfisferlinu með hliðsjón af umfangi, flækjustigi og áhættu hönnunar, framkvæmdar og notkunar mannvirkis.

7. Styrkja heimildir HMS til viðurlaga og íhlutunar

Í tillögunum er lögð áhersla á að eftirlit virki aðeins sem aðhald ef yfirvöld hafa skýrar og áhrifamiklar heimildir til að bregðast við endurteknum eða alvarlegum frávikum. Þar er nefnt að HMS þurfi að geta krafist úrbóta, beitt dagsektum eða stjórnvaldssektum, aukið eftirlit, stöðvað verk og svipt eða afturkallað löggildingar, réttindi eða leyfi.

Margar þessar heimildir eru þegar til staðar í lögunum en skýra þarf þær betur og aðlaga að breyttu kerfi

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin eru hvorki talin varða stjórnarskrárvarin réttindi né þjóðréttarskuldbindingar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Við endurskoðun byggingarreglugerðar í kjölfar lagabreytinganna munu verða gerðar breytingar á reglugerðinni sem þarf að tilkynna til ESA, en frumvarpið felur ekki í sér tilkynningarskyldar reglur.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Tryggja þarf að ákvæði varðandi upplýsingaöflun í tengslum við áhættumiðað eftirlit fullnægi skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Sveitarfélög, verktakar, hönnuðir, iðnmeistarar, byggingastjórar, HMS, neytendasamtök og almenningur.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Að störfum er stýrihópur um endurskoðum byggingarreglugerðar sem skipaður er fulltrúum ráðherra, HMS, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka iðnaðarins. Undir stýrihópnum hafa starfað vinnuhópar sem hafa fjallað um einstaka kafla reglugerðarinnar.

Tillögur HMS að breyttu byggingareftirliti hafa verið unnar í víðtæku samráði við fagfélög, hagsmunasamtök, skoðunar- og ráðgjafastofur, framkvæmdaraðila, hönnuði og sveitarfélög.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að kynna áformin með þeim tillögum sem þau byggja á í Samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Óvissa er um hver kostnaðaráhrif geta orðið en það verður greint þegar endanleg útfærsla liggur fyrir.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Já. HMS og ráðuneytið eru með sameiginlega verkefnaáætlun og tímalínu vegna frumvarpsins, endurskoðun byggingarreglugerðar og innleiðingar á þeim breytingum sem felast í frumvarpinu. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Ráðuneytið og HMS eru með tímalínu vegna innleiðingar en gera þarf ráð fyrir ríflegum aðlögunartíma vegna eðlis þeirrar starfsemi sem er undir. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Liggur ekki fyrir að svo stöddu. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Færri byggingagallar, markvissara eftirlit og lækkaður byggingarkostnaður 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? HMS hefur verið að safna upplýsingum varðandi byggingargalla, áfangaúttektir o.fl. sem nýst getur við mælingar á árangri.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.