

152. löggjafarþing 2021–2022.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lagaákvæðum vegna tilfærslu fasteignaskrár frá Þjóðskrá
Íslands til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (Fasteignaskrá).

Frá innviðaráðherra.

I. KAFLI

Lög um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001.

1. gr.

Í stað orðanna „Þjóðskrá Íslands“ í mismunandi beygingarfalli í 1. mgr. 1. gr., 2. mgr. 3. gr. a, 3. mgr. 3. gr. a, 2. mgr. 5. gr., tvívegis í 2. mgr. 6. gr., 1. mgr. 11. gr., 2. mgr. 11. gr., 1. mgr. 12. gr., 1. mgr. 16. gr., 1. mgr. 18. gr., 1. mgr. 19. gr., 2. mgr. 19. gr., 3. mgr. 19. gr., 4. mgr. 19. gr., tvívegis í 5. mgr. 19. gr., 6. mgr. 19. gr., 7. mgr. 19. gr., 8. mgr. 19. gr., 1. mgr. 20. gr., 1. mgr. 21. gr., 1. mgr. 22. gr., 2. mgr. 22. gr., 3. mgr. 22. gr., 4. mgr. 22. gr., 1. mgr. 23. gr., tvívegis í 1. mgr. 24. gr. 1. mgr. 29. gr., tvívegis í 2. mgr. 29. gr., 3. mgr. 29. gr., tvívegis í 1. mgr. 30. gr., 2. mgr. 30. gr., 1. mgr. 31. gr., 2. mgr. 31. gr., tvívegis í 32. gr., 1. mgr. 32. gr. a, 2. mgr. 32. gr. a, og bráðabirgðarákvæði IV kemur í viðeigandi beygingarfalli: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

2. gr.

Í stað orðanna „húskrá Þjóðskrár“ í 2. mgr. 1. gr., kemur: lögheimilisskrá.

3. gr.

Orðin „þar með talin gerð staðgreinitölukerfis (matrikel) sem taki til landsins alls“ í seinni hluta 1. málslíðar 2. mgr. 6. gr. falla niður.

4. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Gerð og viðhald þeirrar skráningar, sem um ræðir í lögum þessum, annast Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

5. gr.

Við 11. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Ráðherra getur kveðið nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð, m.a. með því að fela einu sýslumannsembætti framkvæmd varðandi biðskrá samkvæmt ákvæðinu.

6. gr.

Seinni málslíður 1. mgr. 19. gr. fellur niður.

7. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I, II og III falla niður.

II. KAFLI

Lög um Þjóðskrá Íslands nr. 70/2018.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. 1. mgr. 3. gr. orðast svo: Þjóðskrá Íslands skal með starfsemi sinni gæta upplýsinga um einstaklinga og lögaðila með því að safna, varðveita, uppfæra og miðla þeim upplýsingum á öruggan hátt. Þá skal stofnunin stuðla að því að starfsemi hennar þróist í samræmi við þarfir samfélagsins og tækninýjungar.
- b. b-liður 2. mgr. 3. gr. fellur brott.

9. gr.

a., b., c., d. og i. liðir 1. mgr. 5. gr. falla á brott.

III. KAFLI

Lög um brunatryggingar nr. 48/1994.

10. gr.

Í stað orðanna „Þjóðskrá Íslands“ í mismunandi beygingarfalli í 1. mgr. 2. gr., 2. mgr. 2. gr., 4. mgr. 2. gr., 6. mgr. 2. gr., 7. mgr. 2. gr. og 10. mgr. 2. gr. kemur í viðeigandi beygingarfalli: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

11. gr.

Ákvæði til bráðabirgða III fellur niður.

IV. KAFLI

Lög um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun nr. 137/2019.

12. gr.

Á eftir 3. mgr. 2. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi: Stofnunin sér um fasteignaskrá og tengdar skrár og annast rekstur gagna- og upplýsingakerfa fasteignaskrár og útreikning fasteignamats og brunabótamats samkvæmt lögum sem um þau málefni gilda hverju sinni.

12. gr.

Á eftir orðunum „lögum um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn“ í 1. mgr. 3. gr. kemur: lögum um skráningu og mat fasteigna.

13. gr.

Lög þessi öðlast gildi XXX.

Ákvæði til bráðabirgða.

Öll störf Þjóðskrár Íslands sem eru í tengslum við verkefni sem unnin eru á grundvelli laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, eru lögð niður við gildistöku laga þessara. Öllum

starfsmönnum Þjóðskrár sem sinna störfum sem lögð eru niður skv. 1. mgr. og eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu í samráði við Þjóðskrá Íslands og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og hefur þann tilgang að mæla fyrir um breytingar á lögum vegna tilfærslu fasteignaskrár frá Þjóðskrá Íslands til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Þann 1. janúar 2019 færðust málefni mannvirkja undir félagsmálaráðuneytið ásamt Mannvirkjastofnun. Markmið tilfærslunnar var að efla stjórnsýslu, stefnumótun og framkvæmd húsnæðis- og mannvirkjamála í samræmi við stefnuyfirlýsingu þáverandi ríkisstjórnar. Hluti af þeirri vegferð var skipun starfshóps af hálfu þáverandi félags- og barnamálaráðherra, til að kanna kosti og galla þess að sameina Íbúðalánasjóð og Mannvirkjastofnun í nýja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Ný Húsnæðis- og mannvirkjastofnun varð til með lögum nr. 137/2019, sbr. þingskjal nr. 811, 150. löggjafarþing, 319. mál.

Í kjölfar ábendinga frá hagsmunaaðilum þ.m.t Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins fól samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, nú innviðaráðuneyti, í ársbyrjun 2021 ráðgjafafyrirtækinu Intellecta að gera forkönnun á fýsileika þess að færa verkefni á grundvelli laga um skráningu og mat fasteigna frá Þjóðskrá Íslands yfir til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Forkönnunin fólst í því að greina eftirfarandi:

- hvort faglegur og fjárhagslegur ávinningur gæti falist í því að færa verkefnið til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á grundvelli laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001,
- hvort hægt yrði að auka hagnýtingu stafrænnar tækni við áframhaldandi þróun fasteignaskrár og húsnæðisgrunn til hagsbóta fyrir opinbera aðila, almenning og fyrirtæki,
- hvort tækifæri gætu falist í breytingu þess efnis að treysta þá starfsemi sem nú er fyrir hendi á Akureyri á vegum Þjóðskrár Íslands, og eftir atvikum nýta tækifærið til að auglýsa störf án staðsetningar, sbr. markmið þáverandi ríkisstjórnar þar að lútandi og
- hver yrði fjárhagsleg sjálfbærni og rekstrargrundvöllur þeirrar starfsemi sem eftir yrði hjá Þjóðskrá Íslands í kjölfar slíkra breytinga og eftir atvikum að koma með ábendingar um frekari breytingar á þeirri starfsemi sem gætu falið í sér skilvirkni og einföldun skipulags.

Markmið verkefnisins var að greina möguleika á aukinni hagræðingu og skilvirkni með tilfærslu verkefna þeirra aðila sem koma að húsnæðismálum. Verkefnið fólst m.a. í því að skoða kosti þess að flytja fasteignaskrá frá Þjóðskrá Íslands yfir til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, þ.e. alla skráahluta (fasteignaréttinda, landeignaréttinda, landeignaskrár, staðfangaskrár og mannvirkjaskrár) ásamt tengdum kerfum (matskerfi (kaupsamningaskrá og leigusamningaskrá), tryggingabanka, álagningarkerfi, lögbýlisskrá) og gerð fasteigna- og brunabótamats.

Intellecta skilaði samgöngu- og sveitastjórnaráðuneytinu niðurstöðum í apríl 2021. Niðurstaðan var sú að ekki var talið æskilegt að flytja fasteignaskrá Þjóðskrá Íslands yfir til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að svo stöddu, m.a. vegna þess að flutningur væri tæknilega flókinn, en talið var að faglegur ávinningur lægi í því að þekking tengd mannvirkjamálum yrði á sama stað. Lagt var til að byrjað yrði á að byggja nýja mannvirkjaskrá hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem hægt væri að samtengja fasteignaskrá og í framhaldinu yrði horft til þess að færa rekstur fasteignaskrárinnar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Intellecta lagði til að málið yrði unnið í skrefum, fyrst með því að hraða uppbyggingu nýrra gagnagrunna með bættri högun (ný mannvirkjaskrá) og síðar með stærri skrefum eins og flutningi skráa (fasteignaskrá) á milli stofnana.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði stýrihóp sem tók til starfa 25. júní 2021 og var falið að vinna fyrsta áfanga verkefnisins, þ.e. að koma upp nýrri mannvirkjaskrá hjá HMS í samræmi við tillögu Intellecta. Stýrihópurinn var skipaður fulltrúum þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, félagsmálaráðuneytis, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Þjóðskrár Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Intellecta. Skýrt kom fram í verkefnislýsingu að markmið verkefnisins væri að tryggja að íslenskt samfélag byggji yfir áreiðanlegum rauntímaupplýsingum um mannvirkjagerð og stöðuna á húsnæðismarkaði með rekstri nútímalegra gagnagrunna sem skiluðu ábata inn í samfélagið í formi stórbættrar þjónustu, lægri kostnaðar og aukinna tækifæra til nýsköpunar. Með því yrði stjórnvöldum og öðrum hagaðilum gert kleift að bæta áætlanagerð og taka markvissar ákvarðanir byggðar á traustum upplýsingum. Í nóvember 2021 var mannvirkjaskrá opnuð með formlegum hætti og er nú komin í rekstur hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Jafnframt hafa verið gerðar breytingar á skipan og verkaskiptingu milli ráðuneyta og fer innviðaráðuneytið nú með yfirstjórn húsnæðismála eftir að málaflokkurinn var fluttur frá félagsmálaráðuneyti í lok árs 2021. Samhliða því voru skipulagsmál flutt frá umhverfisstjórnuneyti í innviðaráðuneyti. Með þeirri breytingu eru helstu innviðamálefni komin í eitt og sama ráðuneyti sem fer með húsnæðis-, skipulags- og samgöngumál. Hafa því forsendur skapast til að hefja næsta áfanga verkefnisins.

Innviðaráðherra skipaði þann 2. mars 2022 stýrihóp, sem í sitja fulltrúar innviðaráðuneytis, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Þjóðskrár Íslands og Intellecta, sem hefur það hlutverk að undirbúa flutning fasteignaskrár auk þess að skilgreina framtíðarhlutverk Þjóðskrár Íslands.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í núgildandi lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 er Þjóðskrá Íslands falin framkvæmd þeirra laga. Með frumvarpinu er lagt til að í stað Þjóðskrár Íslands verði Húsnæðis- og mannvirkjastofnun falin verkefni sem varða skráningu og mat fasteigna en stofnunin annast nú þegar fjölmörg verkefni sem varða fasteignir og önnur mannvirki, s.s. umsýslu mannvirkjaskrár, eftirlit með byggingarfulltrúum, brunavarnir og rafmagnseftirlit svo fátt eitt sé nefnt.

Er þetta hluti af þeirri vinnu sem unnin hefur verið undanfarin ár með það að markmiði að einfalda og samræma umgjörð húsnæðis- og mannvirkjamála eins og rakið hefur verið. Með þessum breytingum verða allar helstu upplýsingar um fasteignir samræmdar, frá því að bygging þeirra hefst og út líftíma fasteignarinnar.

Með frumvarpinu er lagt til að stigið verði næsta skref í verkefnum sem snúa að fasteignaskrá með flutningi hennar til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem nú rekur nýja mannvirkjaskrá. Með því náist bætt yfirsýn yfir húsnæðismarkaðinn, betri þjónusta við sveitarfélög og byggingaiðnaðinn og hagræðing í ríkisrekstri. Yrði það jafnframt í samræmi

við stuðning stjórnvalda við lífsskjarasamninginn en stór hluti tillagna átakshóps stjórnvalda sem skilaði tillögum sínum árið 2019 laut að því að bæta úr þeirri upplýsingaóreiðu sem ríkir á húsnæðismarkaði, m.a. vegna skorts á aðgengilegum, réttum og tímanlegum upplýsingum um húsnæðismál og vegna mismunandi skilgreininga aðila á mikilvægum hugtökum líkt og íbúð í byggingu. Auk þess væri skýrt kveðið á um samþættingu málaflokka og áherslu á bætta upplýsingagjöf um húsnæðismarkaðinn í stjórnarsáttmála.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, lögum um Þjóðskrá Íslands nr. 70/2018 og lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun nr. 137/2019, í þeim tilgangi að færa ábyrgð á fasteignaskrá frá Þjóðskrá Íslands til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Er hér aðallega um orðalagsbreytingar að ræða auk þess sem lagt er til að í lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun verði verkefni tengd skráningu og mati fasteigna tilgreind. Þá er einnig kveðið á um flutning starfsmanna og réttindi þeirra.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá. Við verkefnisvinnu vöknudu upp spurningar um hvort að starfræksla fasteignaskráningar, fasteignamats og brunabótamats væri ósamrýmanleg einhverju þeirra hlutverka sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur verið falið að sinna lögum samkvæmt eða skapaði að öðru leyti vandkvæði. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun aflaði álitsgerðar lögmannsstofunnar Landslaga vegna álitaefnisins og er það niðurstaða álitsgerðarinnar að ekki verði séð að framkvæmd fasteigna- og brunabótamats sé ósamrýmanleg öðrum verkefnum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eða að hætta sé á hagsmunaárekstrum verði verkefni tengd fasteignaskráningu flutt til stofnunarinnar. Jafnframt kom til skoðunar hvort reglur Evrópuréttar gætu komið til skoðunar vegna tilfærslunnar en fyrir liggur að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er undanþegin lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sbr. 1. mgr. 116. gr. laganna. Það er mat ráðuneytisins, að höfðu samráði við sérfræðinga fjármálaráðuneytisins í banka- og verðbréfamarkaðsrétti, að reglur Evrópuréttar eigi ekki við um efni frumvarpsins. Verður því ekki að séð að frumvarpið stangist á við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Þjóðskrá Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög landsins og er liður í stærra verkefni sem felst m.a. í smíði nýrrar mannvirkjaskrár og samræmingu málaflokka sem varða húsnæði, skipulag og samgöngur. Verkefnið hefur stýrihóp sem í sitja forstjórar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Þjóðskrár Íslands, sviðstjóri lögfræði- og velferðarsviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisstjóri innviðaráðuneytis. Verkefnisstjóri verkefnisins, starfsmaður Intellecta, situr fundi stýrihópsins.

Í VINNSLU....

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur óveruleg áhrif á ríkissjóð þar sem um verður að ræða tilfærslu fjármuna á milli stofnanna auk tæknilegra útfærslumála. Áhrif breytinganna eru fyrst og fremst þau að þjónusta á vegum hins opinbera á sviði húsnæðismála verður aukin og samhæfð, ásamt því sem stjórnvöldum er veitt aukin yfirsýn í því skyni að grípa til markvissari aðgerða til að ná jafnvægi á húsnæðismarkaði.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 að í stað Þjóðskrár Íslands komi Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa en er vísað til almennra athugasemda.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lögð til sú breyting að í stað orðanna „húsaskrá Þjóðskrár“ í 2. mgr. 1. gr., komi: lögheimilisskrá. Er breytingin lögð til þar sem ekki er lengur notast við húsaskrá heldur lögheimilisskrá.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lögð til sú breyting að orðin „þar með talin gerð staðgreinitölukerfis (matrikel) sem taki til landsins alls“ í 1. málslíð 2. mgr. 6. gr. falli niður. Umrætt staðgreinitölukerfi er ekki lengur í notkun og því er breytingin lögð til.

Um 4. gr.

Stjórnarfarsleg staða Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er nánar skilgreind í 1. gr. laga nr. 137/2019 um stofnunina og því óþarfi að kveða á um hana hér.

Um 5. gr.

Í lið d. er lagt til að ráðherra fái heimild til þess að færa verkefni varðandi biðskrá í hendur ákveðins/ákveðinna ríkisstofnana/embætta í þeim tilgangi að flýta afgreiðslu og stofnun nýrra fasteigna og tryggja samræmda framkvæmd. Er breytingin í samræmi við markmið frumvarpsins um aukna hagræðingu og skilvirkni með tilfærslu verkefna þeirra aðila sem koma að húsnæðismálum.

Um 6. gr.

Þar sem verkefni sem snúa að fasteignaskrá eru flutt til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er ekki ástæða til þess að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun tilkynni Þjóðskrá Íslands um útgáfu byggingarleyfa.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að felld séu úr gildi bráðabirgðaákvæði sem sett voru tímabundið vegna gjaldheimtu og er sá tími liðinn. Umrædd gjöld hafa enda verið innheimt á grundvelli heimildar í 24. gr. laganna og gjaldskrá sem sett er á grundvelli ákvæðisins af hálfu ráðuneytisins.

Um 8. og 9. gr.

Í ákvæðunum eru lagðar til breytingar á lögum um Þjóðskrá Íslands, þar sem felld eru brott þau ákvæði laganna sem snúa að framkvæmd laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 þar sem þau verkefni eru flutt til Húsnæðis og mannvirkjastofnunar. Ákvæðin þarfnast ekki skýringa en vísað er til almennra athugasemda.

Um 10. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting á lögum um brunatryggingar nr. 48/1994 að í stað Þjóðskrár Íslands komi Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að felld séu úr gildi bráðabirgðaákvæði sem sett voru tímabundið vegna gjaldheimtu og er sá tími liðinn.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að við 2. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun nr. 137/2019, sem fjallar um hlutverk stofnunarinnar, komi ný málsgrein þar sem fjallað verði um fasteignaskrá og verkefni tengd lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001. Ákvæðið er samhljóða nógildandi b-lið 3. mgr. 3. gr. laga um Þjóðskrá Íslands nr. 70/2018 sem felld er úr gildi í b-lið 8. gr. frumvarpsins.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 verði bætt inn í upptalningu 1. mgr. 3. gr. laga nr. 137/2019 um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun en þar eru talin upp þau lög sem gilda um verkefni stofnunarinnar.

Um 14. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er kveðið á um að öll störf Þjóðskrár sem unnin eru í tengslum við verkefni sem unnin eru á grundvelli laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 verði lögð niður við gildistöku laga þessara og öllum þeim starfsmönnum sem sinna umræddum störfum og eru í starfi við gildistöku laganna verði boðið starf hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Gert er ráð fyrir að leitast verði við að bjóða starfsmönnum að sinna svipuðum verkefnum og þeir hafa áður sinnt en jafnframt verður þó að hafa hliðsjón af óhjákvæmilegum breytingum sem fylgja breytttri verkefnaskipan.