

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

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 (Mannvirkjaskrá)

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða gerðar á lögum um skráningu og mat fasteigna:

- a. Í stað orðsins „húsaskrá“ í 2. mgr. 1. gr., kemur: lögheimilisskrá.
- b. Orðin „þar með talin gerð staðgreinitölukerfis (matrikel) sem taki til landsins alls“ í seinni hluta 1. málslíðar 2. mgr. 6. gr. falla niður.
- c. Í stað 2. mgr. 7. gr. kemur ný 2. mgr., svohljóðandi: Ráðherra hefur heimild til að fela öðrum opinberum aðilum, þ.m.t. einstökum sveitarfélögum, samstarfsstofnunum þeirra eða öðrum ríkisstofnunum, skráningu fasteigna samkvæmt lögum þessum, eða einstaka þætti hennar, ef slík breyting þykir hagkvæm.
- d. Við 11. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Ráðherra getur kveðið nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð, m.a. með því að fela einu embætti eða stofnun framkvæmd varðandi biðskrá samkvæmt ákvæðinu.
- e. Í stað 1. mgr. 19. gr. kemur ný 1. mgr., svohljóðandi: Viðkomandi sveitarstjórn er ábyrg fyrir því að Þjóðskrá Íslands berist upplýsingar um fasteignir, þ.m.t. upplýsingar um lönd og lóðir og breytingar á þeim sem og eignaskiptayfirlýsingar. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er ábyrg fyrir því að Þjóðskrá Íslands berist upplýsingar um mannvirki, breytingar á þeim og eyðingu þeirra.
- f. Í stað orðanna „fyrirgreind atriði“ í 2. mgr. 19. gr., kemur: fasteignir

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Þann 1. janúar 2019 færðust málefni mannvirkja undir félagsmálaráðuneytið ásamt Mannvirkjastofnun. Markmiðið með tilfærslunni 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 þinglegri meðferð frumvarps þess er varð að lögum nr. 137/2019, þingskjal nr. 362 – 319. mál, 150. löggjafarþing 2019-2020, sendi Samband íslenskra sveitarfélaga inn umsögn við frumvarpið til nefndasviðs Alþingis, með bréfi dags. 2. desember 2019. Í bréfinu kemur fram eftirfarandi:

„Út frá samlegðarsjónarmiðum er fyllsta ástæða til þess að kanna frekari sameiningu opinberra aðila sem koma að húsnæðismálum. Sambandið horfir þar til fasteignahluta Þjóðskrár Íslands en rekstur og utanumhald fasteignaskráanna á nána samleið með húsnæðisgrunni nýrrar stofnunar skv. fyrirliggjandi frumvarpi. Bent er á að sveitarfélögin nýta álagningarkerfi innan fasteignahluta Þjóðskrár en greiða fyrir það verulegar upphæðir ár hvert. Ljóst virðist að margvíslegir hagræðingarmöguleikar séu þar til staðar.“

Samband íslenskra sveitarfélaga áréttaði ofangreint í bréfi, dags. 19. nóvember 2020, til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins, nú innviðaráðuneytisins, og fór þess á leit við það að ráðuneytið, í samvinnu við félags- og barnamálaráðuneytið, myndi setja sem fyrst af stað vinnu við að kanna kosti þess að flytja fasteignaskrá yfir til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Áður en lengra er haldið er rétt að útskýra hvað fasteignaskrá er. Kveðið er á um fasteignaskrá í lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001. Í 1. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að fasteignaskráin sé gagna- og upplýsingakerfi á tölvutæku formi. Síðan segir í 2. mgr. sömu gr. að í fasteignaskrá skuli skrá allar fasteignir á landinu. Fram kemur að kjarni fasteignaskrár séu upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki sem við þau eru skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Fasteignaskrá er grundvöllur þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna og húsaskrár Þjóðskrár og þannig úr garði gerð að hún nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Fram kemur að sögu breytinga á skráningu fasteignar skuli varðveita í fasteignaskrá. Nánar er fjallað um fasteignaskrá í III. kafla laga um skráningu og mat fasteigna en ekki er tilefni til að fjalla nánar um þetta hér.

Í ársbyrjun 2021 fól þáverandi samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti, nú innviðaráðuneyti, 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 slíkri 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 slíkrar breytinga og eftir atvikum 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 skoðaði verkefnið út frá hagsmunaaðilum og byggði jafnframt á grunni þjónustumiðaðs arkitektúr fyrir ríkið sem stjórnvöld hafa lagt upp með og ber að taka mið af við uppbyggingu stafrænnar þjónustu og tæknilegra innviða. Stefnt er að því að Ísland verði á meðal fremstu þjóða heims þegar kemur að stafrænni opinberri þjónustu.

Intellecta skilaði samgöngu- og sveitastjórnaráðuneytinu niðurstöðu í apríl 2021. Niðurstaðan var sú að ekki var talið æskilegt að flytja fasteignaskrá Þjóðskrá Íslands yfir til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að svo stöddu, en þó talið að faglegur ávinningur lægi í því að þekking tengd mannvirkjamálum væri á sama stað. Lagt var til að byggð yrði ný mannvirkjaskrá sem yrði aðgreind fasteignaskrá.

Samgöngu- og sveitastjórnarráðherra, í samvinnu við félags- og barnamálaráðherra setti á fót stýrihóp ásamt undirhóp til að vinna að gerð nýrrar mannvirkjaskrár og var það liður í að efla húsnæðis- og mannvirkjamál landsins. Frumvarp þetta er hluti af vinnu starfshópsins.

Húsnæðis- og mannvirkjamál voru síðan flutt yfir í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið skv. 5. tl. 8. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands nr. 125/2021, sbr. nú innviðaráðuneytið, skv. 5. tl. 7. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands nr. 6/2022.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilgangur frumvarpsins var í fyrstu að setja lagastoð undir mannvirkjaskrána. Áform um lagasetningu, dags. 2. nóvember 2021, sem kynnt voru og sett í opið samráð á tímabilinu 11. nóvember 2021 til 20. nóvember 2021 kom fram að markmið með lagasetningunni væri að setja lagastoð undir mannvirkjaskrá auk þess að gera viðeigandi lagfæringar væri þess þörf. Til stóð að gera breytingar á tveimur lagabálkum, annars vegar lögum um húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019 og hins vegar lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001. Þegar áformin höfðu verið sett í samráðsgáttina var einnig áformað að setja á fót fagráð, sérstaklega fyrir mannvirkjaskrá, til að tryggja þróun skrárinnar og viðhald. Tvær athugasemdir bárust um áformin, annars vegar frá Öryrkjabandalagi Íslands og hins vegar frá Samtökum iðnaðarins en nánar verður gerð grein fyrir umsögnunum í kaflanum um samráð.

Við nánari greiningu á þeim lagabálkum sem um mannvirki gilda kom í ljós að lagastoð fyrir mannvirkjaskrá var þegar fyrir hendi að mati ráðuneytisins og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Í 61. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010, sbr. 19. gr. laga nr. 137/2019, kemur fram að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skuli starfrækja rafrænt gagnasafn fyrir

upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt í samræmi við ákvæði laga þessara. Gagnasafnið skal vera innan gagna- og upplýsingakerfis fasteignaskrár Þjóðskrár Íslands eða hægt að tengja þetta tvennt saman. Þá er að finna lagastoð í 15. gr. laga um húsnæðis- og mannvirkjastofnun nr. 137/2019. Það var mat ráðuneytisins í samráði við sérfræðinga Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Þjóðskrár Íslands að einungis væri nægjanlegt að svo stöddu að breyta lögum um skráningu og mat fasteigna.

Svo sem fram kemur hér að framan hefur verið áformað að setja á fót fagråd til að tryggja samráð um mannvirkjaskrána í framtíðinni. Í 2. mgr. 3. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun nr. 137/2019 kemur fram að stofnunin skuli stýra formlegum samráðsvettvangi með hagsmunaaðilum á þeim fagsviðum sem undir hana heyra með það að markmiði að auka samstarf um gerð og öryggi mannvirkja. Í ákvæðinu liggur fyrir heimild til að setja á fót ýmis konar fagråd á málefnasviði stofnunarinnar og því óþarfi bregðast sérstaklega við þessu. Rétt er hins vegar að benda á það hér að gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands sitji í fagráðinu þegar það verður sett á fót enda er stofnunin sá aðili sem hefur því hlutverki að gegna að leggja á kostnaðar- og brunabótamat fasteigna. Upplýsingar um skráningu mannvirkja eru mikilvæg í því samhengi og nauðsynlegt að Þjóðskrá Íslands hafi aðkomu að þróun mannvirkjaskrár, bæði til þess að geta aðlagð sín kerfi í tíma ef þurfa þykir og eins til þess að koma sjónarmiðum stofnunarinnar á framfæri til þess að þróa aðferðafræði. Einnig er brýnt að Samband íslenskra sveitarfélaga eigi aðild að fagráðinu enda augljós hagaðili hvað varðar umrætt kerfi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 vegna nýrrar mannvirkjaskrár. Með breytingunum er fest í lög að upplýsingar um mannvirki skuli skrá í grunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en berast samhliða í grunn Þjóðskrár Íslands. Þjóðskrá Íslands hefur áfram trygga aðkomu að þróun mannvirkjaskrár til þess að uppfylla þarfir stofnunarinnar til skráningar fasteigna og framkvæmd fasteignamats í gegnum fagråd um þróun og uppbyggingu mannvirkjaskrár.

Samkvæmt greiningu Intellecta er fyrirkomulag fasteigna og mannvirkjaskráninga í Noregi, Danmörku og Svíþjóð með svipuðu móti og unnið er að með verkefni innviðaráðherra og greint er frá í kafla I og frumvarp þetta er hluti af.

4. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Þjóðskrá Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög landsins. Frumvarp þetta er liður í stærra verkefni sem felst í smíði nýrrar mannvirkjaskrár. Verkefnið hefur stýrihóp sem í sitja forstjórar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Þjóðskrár Íslands, sviðstjóri lögfræði- og velferðarsviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisstjóri innviðaráðuneytisins. Verkefnastjóri verkefnisins, starfsmaður Intellecta, situr fundi stýrihópsins.

Ráðuneytið sendi áform um frumvarpsgerð í opið samráð á tímabilinu 11. nóvember 2021 til 20. nóvember 2021. Tvær athugasemdir bárust um áformin, annars vegar frá Öryrkjabandalagi Íslands og hins vegar frá Samtökum Iðnaðarins.

Í umsögn Öryrkjabandalags Íslands er bent á mikilvægi þess að hinn almenni borgari geti fylgst með því að „byggingaleyfi sé afgreidd með eðlilegum hætti, að eftirlit sé virkt og að undanþágur og leyfi fyrir breytingum séu ekki veittar án gilds rökstuðnings sem byggður er á heimild í lögum.“ Þá leggur Öryrkjabandalagið áherslu á að mannvirkjaskráin verði gagnsæ

og að virkt samráð verði haft við heildarsamtök fatlaðs fólks um ákvarðanir sem varða hagsmunum þess.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins kemur fram að samtökin hafi um langt skeið talað fyrir nauðsynlegum úrbótum og meiri yfirsýn yfir uppbyggingu á húsnæðismarkaði. Samtökin fagna áformunum og lýsa yfir ánægju með tilurð mannvirkjaskrárinnar.

Það er mat ráðuneytisins að báðar umsagnirnar séu jákvæðar í garð verkefnisins. Umsögn Öryrkjabandalags Íslands talar inn í framtíð verkefnisins og brýnir fyrir hlutaðeigandi aðilum að vanda til verka við gerð mannvirkjaskrárinnar. Sama gildir um umsögn Samtaka Iðnaðarins sem fagna verkefninu en brýna fyrir stjórnvöldum að vanda til verka.

Frumvarp þetta fór í opið samráð daganna....**Í VINNSLU....**

5. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta er, líkt og fram hefur komið, liður í smíði nýrrar mannvirkjaskrár. Því má segja að áhrif frumvarpsins og skrárinnar séu samtvinnuð.

Íslenskt samfélag mun með nýrri mannvirkjaskrá búa yfir áreiðanlegum rauntímaupplýsingum um mannvirkjagerð og stöðuna á húsnæðismarkaðinum með rekstri nútímalegra gagnagrunna sem skila mun meiri ábata inn í samfélagið í formi stórbættrar þjónustu, lægri kostnaðar og aukinni nýsköpun. Með því verður stjórnvöldum og öðrum hagaðilum gert kleift að bæta áætlanagerð og taka markvissar ákvarðanir byggðar á traustum upplýsingum úr rafrænum gagnasöfnum. Aðgengi almennings að upplýsingum mun einnig stórbatna.

Áhrif frumvarpsins og mannvirkjaskrárinnar eru samtengd enda er frumvarpið einn straumur verkefnisins. Því er rétt að fjalla hér í stuttu máli um áhrif verkefnis um nýja mannvirkjaskrá en nánar verður fjallað um verkefnið sjálft síðar. Áhrif verkefnisins eru víðtæk. Þannig mun verkefnið hafa áhrif á hugtakanotkun á sviði mannvirkja, leitast verður við að nota ný hugtök, skilgreiningar verða samræmdar og aðferðir við útreikninga verða einnig samræmdar. Breytingar munu verða á ferlum þar sem aðeins verður ein gátt fyrir skil á gögnum í stað tveggja. Viðmót verður staðlað við skráningu gagna og breyting á ábyrgð og hlutverkum. Þá leiðir verkefnið til aukins aðgangs að gögnum og mun veita aðgang að opnu viðmóti til uppfléttinga á vefnum, opnum gagnvirkum skýrslum á vefnum, heildstæðari gögn verða aðgengilegri á einum stað og opið hugtakalíkan verður á vefnum svo dæmi séu tekin. Þannig er gert ráð fyrir stórbættu aðgengi almennings að upplýsingum um mannvirki, leyfi tengd mannvirkjum og jafnvel ástandi þeirra. Enn fremur á skráin að bæta aðstöðu byggingafulltrúa, sveitarfélaga og annarra hagaðila sem vinna á einn eða annan hátt með eða við fasteignir til að skrá upplýsingar um fasteignir eða afla upplýsinga um þær.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur unnið að gerð mannvirkjaskrár undanfarin misseri í samvinnu við Þjóðskrá Íslands og ráðuneytið og hefur kostnaðurinn rúmast innan fjárheimilda framangreindra stofnanna. Frumvarpið mun ekki hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 sem nauðsynlegar eru vegna nýrrar mannvirkjaskrár þar sem mannvirkjaskrárhloti fasteignaskrár er færður í sérstakan gagnagrunn: „Mannvirkjaskrá“ og aðgreind frá öðrum hlutum

fasteignaskrár. Verður hinni nýju Mannvirkjaskrá haldið við af Húsnæðis og mannvirkjastofnun en upplýsingar berast þaðan inn í þjóðskrá og mikilvægt að þessi uppskipting á uppbyggingu fasteignaskrár endurspeglar í lögnum, sbr. a., b., c., e., og f. liði. Í lið d. er lagt til að ráðherra fái heimild til þess að færa verkefni varðandi biðskrá í hendur ákvæðins/ákvæðinna ríkisstofnana/embættis í þeim tilgangi að flýta afgreiðslu og stofnun nýrra fasteigna.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku frumvarpsins. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.