

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2016:10**

# Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova

# Norges offentlige utredninger 2016

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Arbeidstidsutvalget  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
2. Endringer i verdipapirhandelloven  
– flagging og periodisk rapportering  
*Finansdepartementet*
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til  
kunnskapsøkonomi  
*Finansdepartementet*
4. Ny kommunelov  
*Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
5. Omgåelsesregel i skatteretten  
*Finansdepartementet*
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
7. Norge i omstilling – karriereveiledning for individ  
og samfunn  
*Kunnskapsdepartementet*
8. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014  
*Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet*
9. Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
10. Evaluering av garantireglene i  
bustadoppføringslova  
*Justis- og beredskapsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2016: 10**

# Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015  
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 27. juni 2016

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1277-9

---

07 Xpress AS

## Til Justis- og beredskapsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015. Dets mandat er å evaluere reglene om garantistillelse i lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova) § 12.

Utvalget legger med dette frem sin utredning og utkast til endret regulering. Utredningen er enstemmig bortsett fra på ett punkt. Det fremgår av utredningen hvor det er dissens.

Oslo, 27. juni 2016

Herman Bruserud  
Leder

Tonje Berggren

Jarbjørg Grøtte

Per Jæger

Torgeir Øines

---

Kristine Møse  
Sekretær

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	7	6.4	Garantiens innvirkning på forbrukerentreprisemarkedet .....	23
1.1	Oppnevning og sammensetning .....	7	6.5	Markedsendringer .....	24
1.2	Bakgrunn .....	7	6.6	Utbetalinger under garantien .....	24
1.3	Mandat .....	7			
1.4	Utvalgsarbeidet .....	8	<b>7</b>	<b>Utvalgets vurderinger og anbefalinger</b> .....	25
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	9	7.1	Innledning .....	25
			7.2	Bør det opprettholdes et krav om sikkerhetsstillelse i bustadoppføringslova? .....	25
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	10		Bør det innføres en forsikringsordning? .....	26
<b>4</b>	<b>Lovgivningshistorikken og tidligere utredninger</b> .....	12	7.3	Bør de lovfastsatte kravene til sikkerhetsstillelse endres? .....	28
4.1	Innledning .....	12	7.4	Innledning .....	28
4.2	Innføring av garantiordningen i 1998 .....	12	7.4.1	Forbrukerbeskyttelsen ved dagens ordning .....	28
4.3	Endring av garantiordningen i 2011 .....	13	7.4.2	Kostnadene ved dagens ordning .....	29
4.4	Ulike utredninger om innføring av en byggfeilforsikring .....	13	7.4.3	Utvalgets syn .....	30
4.5	Forslag om regulering av tidspunktet for garantistillelse mv. fremmet i Prop. 108 L (2015–2016) .....	15	7.4.4	Forbrukers tilbakehold av vederlag .....	38
			7.5	Tilpasninger i annet regelverk .....	39
			7.6	Innledning .....	39
<b>5</b>	<b>Nordisk rett</b> .....	18	7.6.1	Endringer i avhendingslova .....	39
5.1	Innledning .....	18	7.6.2	Bør det innføres offentlig-rettslige krav? .....	39
5.2	Danmark .....	18	7.6.3		
5.3	Sverige .....	19			
5.4	Finland .....	20	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	41
<b>6</b>	<b>Utvalgets undersøkelser</b> .....	21	<b>9</b>	<b>Merknader til lovbestemmelsene</b> .....	42
6.1	Innledning .....	21	9.1	Merknader til endringer i bustadoppføringslova .....	42
6.2	Garantistenes betingelser .....	21	9.2	Merknader til endringer i avhendingslova .....	43
6.2.1	Innledning .....	21			
6.2.2	Krav om kontrasikkerhet før overtakelse .....	22	<b>10</b>	<b>Forslag til endringer i bustadoppføringslova og avhendingslova</b> .....	44
6.2.3	Krav om kontrasikkerhet etter overtakelse .....	22			
6.2.4	Krav om vederlag mv. ....	22			
6.3	Avslag på anmodning om garanti .....	23			

## Kapittel 1 Innledning

### 1.1 Oppnevning og sammensetning

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 19. juni 2015 et utvalg for å evaluere gjeldende regler om entreprenørers plikt til å stille garanti etter lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova) § 12.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Herman Bruserud, førsteamanuensis (utvalgets leder)
- Tonje Berggren, dommer (oppnevnt etter forslag fra Finans Norge)
- Jarbjørg Grøtte, advokat (oppnevnt etter forslag fra Advokatforeningen)
- Per Jæger, administrerende direktør (oppnevnt etter forslag fra Byggenæringens landsforening)
- Torgeir Øines, regiondirektør (oppnevnt etter forslag fra Forbrukerrådet)

Utvalgets sekretær var Kristine Møse, advokatfullmektig.

### 1.2 Bakgrunn

Etter bustadoppføringslova § 12 skal entreprenører som inngår avtaler med forbrukere om oppføring av ny bolig eller fritidsbolig som hovedregel stille garanti for kontraktsmessig oppfyllelse. Denne plikten gjelder både i byggeperioden og i en periode etter ferdigstilling. På bakgrunn av tilrådninger i NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II og forslag i Prop. 130 L (2009–2010) ble det ved lov 10. desember 2010 nr. 74 vedtatt å øke kravene til garantiens størrelse og lengde med formål om å styrke forbrukerbeskyttelsen. Følgende endringer trådte i kraft 1. juli 2011:

- For avtaler om oppføring av bygning på forbrukerens grunn, jf. bustadoppføringslova § 1 første ledd bokstav a, ble kravene til garantiens størrelse økt fra fem til ti prosent av vederlaget

for krav som blir gjort gjeldende før eller i forbindelse med overtakelse.

- For avtaler som også omfatter rett til grunn, jf. bustadoppføringslova § 1 første ledd bokstav b, ble kravene til garantiens størrelse økt fra to til tre prosent av vederlaget for krav som blir gjort gjeldende før eller i forbindelse med overtakelse.
- Uavhengig av om avtalen omfatter rett til grunn eller ikke, ble kravene til garantiens størrelse økt fra tre til fem prosent av vederlaget for krav som blir gjort gjeldende etter overtakelse.
- Kravene til garantiens lengde etter overtakelse ble utvidet fra to til fem år.

Gjeldende rett gjennomgås nærmere i kapittel 3.

Fordi det under høringsrunden hadde fremkommet ulike synspunkter om bustadoppføringslovas garantiordning, understreket justiskomiteen at det var behov for å følge utviklingen på feltet for å kartlegge garantiens dekningsomfang, antall byggefeil og kostnadene ved garantien. Komiteen besluttet at det skulle foretas en evaluering av lovendringene etter fem år hvor synspunkter skulle innhentes fra berørte aktører, jf. Innst. 74 L (2010–2011). Dette er bakgrunnen for utvalgets oppnevning og arbeid.

### 1.3 Mandat

Utvalget er i mandatet gitt følgende oppdrag:

«Utvalget skal evaluere garantireglene i bustadoppføringslova § 12 som forutsatt i Innst. 74 L (2010–2011). Et overordnet siktemål med evalueringen er å kartlegge om dagens garantiregler fungerer hensiktsmessig når kostnadene ved ordningen sammenholdes med den forbrukerbeskyttelsen som oppnås. Evalueringen skal bygge på oppdatert informasjon og erfaringer blant annet fra byggenæringen og forbrukersiden.

Som ledd i evalueringen skal utvalget utrede behovet for endringer i garantireglene, og eventuelt foreslå lovendringer. Utvalget skal samtidig vurdere om garantiordningen i stedet bør erstattes med en annen ordning for sikkerhetsstillelse, eksempelvis en form for individuell eller kollektiv forsikringsordning. Utvalget bør se hen til hvordan lovgivningen på dette feltet er utformet i de andre nordiske landene. Utvalget skal for sitt arbeid legge til grunn at sikkerhetsstillelsen skal knytte seg til entreprenørens kontraktsrettslige ansvar for oppfyllelse av avtalen.

Dersom utvalget mener at det ikke er behov for å endre selve garantiordningen, skal det vurdere om garantireglene bør justeres. Utvalget skal vurdere behovet for å endre dekningsområdet for garantien i lys av forbrukerens beskyttelsesbehov før og etter overtakelse. Ett spørsmål er når entreprenørens plikt til å stille garanti bør inntre, se i den forbindelse Lovavdelingens tolkningsuttalelse 6. oktober 2006 (200607145). Et annet spørsmål er hvor lenge etter overtakelsen garantien skal være virksom. Videre bes utvalget vurdere størrelsen på garantibeløpene og om det er behov for bedre beskyttelse ved de store skadene, eventuelt på bekostning av beskyttelsen ved de mindre skadene. Utvalget skal ved utformingen av eventuelle lovforslag identifisere et fornuftig balansepunkt mellom kostnadene for byggenæringen og et adekvat beskyttelsesnivå for forbrukerne. Fremmes det lovforslag skal utvalget vurdere behovet for tilpasninger i andre bestemmelser, jf. særlig bustadoppføringslova § 47 tredje ledd andre punktum om garantistens ansvar for forskuddsbetaling.

Mandatet er begrenset til å gjelde sikkerhetsstillelsesordningen gitt entreprenørens ansvar etter gjeldende regler. Det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer i reglene som fastlegger det underliggende rettsforholdet mellom entreprenøren og forbrukeren (reglene om mangler, forsinkelse, reklamasjon mv.).

Departementet kan supplere og presisere mandatet dersom det anses hensiktsmessig.

Utvalget skal redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekven-

ser av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen. Lovforslag skal utarbeides i henhold til Veilederen Lovteknikk og lovforberedelse (2000).»

Fristen for avgivelse av utvalgets utredning var ifølge mandatet 1. juli 2016.

## 1.4 Utvalgsarbeidet

Utvalget holdt sitt første møte 27. august 2015. Det har blitt avholdt totalt ni møter, som alle har funnet sted ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Ett av møtene har hatt to dagers varighet, mens de øvrige har vært heldagsmøter. Det ble avholdt fire møter i 2015 og fem i 2016.

Utvalgets hovedoppgave har vært å vurdere om garantireglene i bustadoppføringslova fungerer hensiktsmessig når kostnadene ved ordningen sammenholdes med den forbrukerbeskyttelse som oppnås. Det har derfor vært en viktig del av utvalgets arbeid å innhente informasjon for å kartlegge hvordan garantireglene fungerer i praksis.

Utvalget gjennomførte en anonym spørreundersøkelse med bistand fra et eksternt konsulentbyrå. Spørreundersøkelsen ble sendt til medlemmer av Finans Norge (garantistillere) og Byggenæringens landsforening (entreprenører). Utvalget gjennomførte ikke en tilsvarende undersøkelse overfor forbrukere, da det var vanskelig å identifisere relevante mottakere av en spørreundersøkelse. Vurderingen av den forbrukerbeskyttelse som oppnås med dagens garantiordning ble i stedet basert på rettslige slutninger, svarene på spørreundersøkelsen rettet mot de andre aktørene, samt annen informasjon innhentet under utvalgets arbeid.

Utvalget benyttet også andre metoder for kartlegging av hvordan dagens ordning fungerer. Blant annet har utvalget avholdt møter med ulike aktører, herunder Finanstilsynet og representanter fra finansinstitusjoner.

Informasjonsinnhenting har vært sentral for utvalgets vurderinger og anbefalinger, se kapittel 6 og 7.



## Kapittel 2

### Sammendrag

Resultatene fra utvalgets undersøkelser gjennomgås i kapittel 6. Etter utvalgets syn viser disse at det bør opprettholdes et krav om sikkerhetsstillelse i bustadoppføringslova § 12, se kapittel 7.2. Utvalget mener imidlertid at det er behov for enkelte endringer av dagens regelverk.

Utvalget mener at garantiordningen bør kunne suppleres med en ordinær skadeforsikringsordning, se kapittel 7.3. Formålet med å innføre en slik sidestilt forsikringsordning er ikke å utvide forbrukerens krav på utbetaling, men først og fremst å øke konkurransen i markedet ved å gi nye aktører innenfor forsikringsbransjen mulighet til å tilby et parallelt produkt til entreprenører.

Videre har et enstemmig utvalg funnet at sikkerhetsstillelsens lengde etter overtakelse bør reduseres fra fem til to år. Den potensielle kostnadsreduksjonen ved en slik endring vil kunne være betydelig, samtidig som forbrukerbeskyttelsen ikke antas å bli svekket i særlig grad, se kapittel 7.4.4.1.

Sikkerhetsstillelsens størrelse har utvalgets flertall av ulike grunner ikke funnet grunn til å endre. Utvalgets mindretall ønsker på sin side å øke sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse fra fem til ti prosent, se kapittel 7.4.4.2.

Utvalget tiltrer Justisdepartementets forslag i Prop. 108 L (2015–2016), men med visse justeringer. Det foreslås å innføre en uttrykkelig regel om at entreprenørens plikt til å stille sikkerhet inntreder ved avtaleinngåelse med mindre entreprenør eller forbruker har tatt visse forbehold, se kapittel 7.4.4.3. Utvalget har et annet syn enn departementet på spørsmålet om forbrukerens hevingsrett og rett til tilbakehold av vederlag. Utvalget mener at dagens regler på disse punktene bør videreføres uendret, se kapittel 7.5.

Fordi utvalget har sett tendenser til omgåelse av regelen om garantistillelse i bustadoppføringslova § 12, mener et enstemmig utvalg at det bør innføres en ny bestemmelse i avhendingslova som pålegger sikkerhetsstillelse ved salg av nyoppført bolig. Forslaget forklares nærmere i kapittel 7.6.2.

## Kapittel 3

# Gjeldende rett

Bustadoppføringslova gjelder for avtaler mellom entreprenører og forbrukere om oppføring av ny eierbolig, herunder fritidsbolig. Etter lovens § 12 har entreprenører en ufravikelig plikt til å stille garanti for oppfyllelse av avtalen.

Loven skiller mellom to avtaletyper, og dette skillet har blant annet betydning for hvilke krav til garanti som gjelder. For det første gjelder loven for avtaler om oppføring av bygning på forbrukerens egen grunn, jf. bustadoppføringslova § 1 første ledd bokstav a («a-tilfellene»). For det andre gjelder loven for avtaler om rett til grunn med bygning på, det vil si oppføring av nybygg på tomt som forbruker ikke eier, jf. bustadoppføringslova § 1 første ledd bokstav b («b-tilfellene»). Bustadoppføringslova, herunder reglene om garantistillelse, gjelder ikke for avtaler om overdragelse av bygning som først inngås etter at oppføringen er fullført. Disse tilfellene reguleres av lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova).

Hvem som må stille garanti etter bustadoppføringslova § 12, reguleres av hvilke avtaler som omfattes av loven, jf. særlig §§ 1 til 2. Flere som normalt ikke omtales som «entreprenør» i dagligtale, men som for eksempel opptrer som «selger» i boligprosjekter, vil kunne være pliktsubjekt etter loven. Det er dermed ikke avgjørende at man faktisk utfører byggearbeider. Uttrykket «entreprenør» i bustadoppføringslova er derfor noe snevert fordi nye boliger i dag ofte selges av utbyggingselskaper som ikke har egen entreprenørvirksomhet.

Plikten til å stille garanti inntreder dersom man på avtaletiden kan regne med at vederlaget vil overstige to ganger folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet er kr. 92 576 pr. 1. mai 2016.

Garantien skal sikre forbruker økonomisk dekning av krav mot entreprenør ved kontraktsbrudd, innenfor de rammer bustadoppføringslova setter. Garantien gjelder for krav forbrukeren gjør gjeldende i løpet av byggeperioden, ved overtakelse og i fem år etter overtakelse. Forbrukerens krav vil imidlertid som oftest håndteres uten at det blir nødvendig å bruke garantien. Vanligvis

gjør forbrukeren misligholdsbeføyelser som retting, dagmulkt, erstatning og prisavslag gjeldende direkte overfor entreprenøren og eventuelt dennes underentreprenører. Entreprenøren(e) imøtekommer deretter som regel de krav partene er enige om. Dermed blir garantien oftest aktuell ved omtvistede krav samt tilfeller hvor entreprenøren(e) har sviktende økonomi og ikke evne til å imøtekomme forbrukerens berettigede krav.

Kravene til garantiens størrelse er ulike for byggeperioden og perioden etter overtakelse. Kravene er også ulike for a- og b-tilfellene. Ved avtaler om oppføring av bolig der forbrukeren eier tomten (a-tilfellene), skal garantien i byggeperioden dekke en sum som svarer til minst ti prosent av entreprenørens vederlag. Etter overtakelse kan garantien nedjusteres til fem prosent. Der forbrukeren ikke eier tomten, slik at avtalen også omfatter kjøp av tomt (b-tilfellene), skal garantien i byggeperioden dekke en sum som svarer til minst tre prosent av entreprenørens vederlag. Etter overtakelse skal garantien oppjusteres til minimum fem prosent. Garantiperioden etter overtakelse er fem år både for a- og b-tilfellene, og denne tilsvarer dermed den absolutte reklamasjonsfristen etter bustadoppføringslova § 30 første ledd annet punktum. Entreprenøren står for øvrig fritt til å stille garanti for høyere beløp eller i lengre tid. Prosentsatsene og garantitiden i bustadoppføringslova § 12 er minimumskrav.

Det er det opprinnelig avtalte vederlaget inkludert eventuell merverdiavgift som er grunnlaget for beregning av garantiens størrelse, jf. bustadoppføringslova § 41 og Ot.prp. nr. 21 (1996–97) s. 52. Garantien skal dermed ikke endres dersom det bestilles tilleggsarbeider eller dersom deler av arbeidene blir avbestilt.

Garantien skal stilles i form av en selvskyldnergaranti eller tilsvarende fra en finansinstitusjon som har rett til å tilby slike tjenester i Norge («garantisten»), jf. § 12 syvende ledd. Dette vil typisk være en bank eller et kredittforsikringselskap. Med selvskyldnergaranti menes at forbrukeren kan kreve betaling av garantisten direkte

når det foreligger et mislighold fra entreprenøren. Forbrukeren behøver ikke først å søke inndrivelse av kravet fra entreprenøren. Men garantisten vil kunne fremme de samme innsigelsene mot kravets berettigelse som entreprenøren selv. Garantistens muligheter til å ta forbehold og stille vilkår for garantistillelsen er begrenset, se § 12 femte og sjette ledd. Garanti kan også stilles ved deponering av en pengesum i en finansinstitusjon «på tilsvarende vilkår», jf. § 12 syvende ledd. Deponeringssummen må tilsvare garantibeløpet og stå på en sperret konto.

Bustadoppføringslova § 12 inneholder ingen uttrykkelig regulering av når entreprenørens plikt til å stille garanti inntreffer. Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid tolket bestemmelsen slik at dette skal skje umiddelbart etter avtalens inngåelse. Justisdepartementet har foreslått at dette klargjøres i loven, jf. Prop. 108 L (2015–2016). Dersom entreprenøren derimot tar visse forbehold i avtalen med forbruker, har departementet foreslått at garantistillelse kan utsettes til forbeholdene er bortfalt. Det redegjøres nærmere for departementets forslag i kapittel 4.5.

Plikten til å stille garanti kan ikke fravikes ved avtale til ugunst for forbrukeren, jf. bustadoppføringslova § 3 første ledd. Garantien kan også gjøres gjeldende av forbrukerens rettsetterfølgere dersom boligen eller fritidsboligen blir solgt før garantitiden utløper, jf. § 12 sjette ledd.

Dersom entreprenøren unnlater å stille garanti, vil dette utgjøre et mislighold etter bustadoppføringslova. Forbrukeren vil ha rett til å holde tilbake vederlaget inntil entreprenøren

dokumenterer at garanti er stilt, jf. bustadoppføringslova § 12 åttende ledd. At tilbakehold er særskilt nevnt i bustadoppføringslova § 12, er ikke til hinder for at forbrukeren benytter seg av andre misligholdsbeføyelser, som for eksempel heving, dersom vilkårene for dette er til stede, jf. NOU 1992: 9 Forbrukarentrepriselov s. 68. Justisdepartementet har fremmet forslag om endring av reglene på dette punktet, se kapittel 4.5.

Bustadoppføringslova pålegger også entreprenøren å stille ytterligere garanti ved avdrags- eller forskuddsbetaling fra forbrukeren. Etter § 47 kan det på visse vilkår inngås avtale om at forbrukeren skal forskuddsbetale deler av entreprenørens vederlag. Ved forskuddsbetaling i a-tilfellene (der forbrukeren eier tomten) må entreprenøren stille selvskyldnergaranti for det forskuddsbetalte beløp, dvs. den del av vederlaget som forbrukeren har betalt og som overstiger de verdier som er utført på hans eiendom. Det samme gjelder dersom det hviler salgspant på tilførte materialer, jf. § 47 tredje ledd. Dersom forbrukeren skal forskuddsbetale i b-tilfellene (der forbrukeren ikke eier tomten), og hjemmelen til tomten ikke allerede er overført til forbrukeren før forskuddet skal betales, plikter entreprenøren å stille garanti for hele det forskuddsbetalte beløpet uavhengig av hvilke verdier som er tilført tomten.

En avtale om avdrags- eller forskuddsbetaling er dessuten underlagt den begrensningen at minst en tiendedel av entreprenørens vederlag ikke kan kreves før overtakelsen, jf. bustadoppføringslova § 47 første ledd bokstav c. Dette gjelder både for a-tilfellene og b-tilfellene.

## Kapittel 4

# Lovgivningshistorikken og tidligere utredninger

### 4.1 Innledning

Garantiordningen i bustadoppføringslova § 12 gir forbrukeren en sikkerhet for krav mot entreprenøren ved kontraktsbrudd, men innebærer samtidig en økonomisk belastning for entreprenøren. Denne spenningen mellom forbrukerbeskyttelse og kostnadene ved ordningen ble omtalt allerede da garantiordningen ble innført i 1998, jf. Ot.prp. nr. 21 (1996–97) s. 32:

«Det som her er nemnt, illustrerer at spørsmålet om krav til trygdgjeving har fleire sider. På den eine sida er det klart ønskjeleg å sikre oppdragsgjeverens stilling i tilfelle der entreprenøren ikkje vil eller ikkje kan oppfylle avtalen, til dømes i samband med betalingsproblem og eventuelt konkurs. På den andre sida kan for strenge krav til trygdgjeving gjere det vanskeleg for partane å innrette seg på tenleg vis. Det kan oppstå urimeleg høge kostnader, og entreprenørar kan bli hindra i å ta på seg oppdrag av det slaget og med det omfanget oppdragsgjeveren ønskjer.»

Senere har det ved flere anledninger vært vurdert om reglene om garanti bør endres eller om garantiordningen bør erstattes med en annen form for sikkerhetsstillelse. Da dette danner et bakteppe for utvalgets evaluering, gis det en oversikt over den historiske utviklingen av regelverket og bakgrunnen for de endringer som har funnet sted.

### 4.2 Innføring av garantiordningen i 1998

Garantiregelen i bustadoppføringslova § 12 ble innført ved lovens ikrafttredelse 1. juli 1998. Opprinnelig foreslo forbrukerentreprisutvalget i NOU 1992: 9 at garantisummene skulle settes

til faste beløp knyttet opp mot folketrygdens grunnbeløp. Videre foreslo utvalget at krav om garanti skulle begrenses til totalentreprisetilfellene, det vil si hvor entreprenøren påtar seg både planleggingen (prosjekteringen) og oppføringen av bygningen, jf. forslaget til § 2-6.

Siden avtaler mellom entreprenører og forbrukere varierer i omfang, fant Justisdepartementet at garantisummene i stedet skulle utgjøre en prosentandel av det avtalte vederlaget, jf. Ot.prp. nr. 21 (1996–97) s. 32 flg. Justisdepartementet mente også at reglene om sikkerhetsstillelse burde være generelle og dermed ikke avgrenset til totalentreprisetilfellene. Om kravene til garantiens lengde uttalte Justisdepartementet følgende, jf. Ot.prp. nr. 21 (1996–97) s. 33:

«I samsvar med utvalets framlegg foreslår departementet at tida for garantiplikta etter utkastet § 12 andre ledd skal vere to år. I denne samanhengen ser departementet det som mest vesentleg å sikre at garantien har ein viss storleik i høve til problem som kan oppstå når bustaden er ny. Ei detaljert føresegn om nedtrapping over fleire år høver mindre bra i ei allmenn lov. Trygd over lengre tid vil i røynda vere ei generell sikring av forbrukarens krav ved manglar. For slik sikring vil mellom anna ei ordning med byggjefeilforsikring kunne kome inn, sjå avsnitt 3.9.2 nedanfor.»

Stortingskomiteen gikk inn for noe lavere krav til garantien størrelse enn departementet hadde foreslått, jf. Innst. O. nr. 61 (1996–1997). Lovvedtaket ble avfattet med følgende innhold: For byggeperioden skulle størrelsen på garantien være fem prosent av vederlaget i a-tilfellene (der forbruker eier tomten) og to prosent i b-tilfellene (der forbruker ikke eier tomten). For begge avtale typer ble størrelsen fastsatt til tre prosent av vederlaget i to år etter overtakelse.

### 4.3 Endring av garantiordningen i 2011

I NOU 2005: 12 ga bygningslovutvalget uttrykk for at den norske garantiordningen fremstod som utilstrekkelig sammenlignet med andre nordiske lands løsninger. Utvalget foreslo at kravene til garantiens størrelse og varighet burde gjennomgås med det formål å gi forbrukeren bedre beskyttelse i tilfeller hvor entreprenøren gikk konkurs eller hvor det ble avdekket omfattende eller alvorlige feil ved bygget.

Justisdepartementet la i høringsforslag 27. oktober 2008 frem forslag om at garantiens størrelse i byggetiden skulle økes fra fem til ti prosent i a-tilfellene og fra to til tre prosent i b-tilfellene. For perioden etter overtakelse ble det foreslått at kravene til garantiens størrelse skulle økes fra tre til fem prosent i både a-tilfellene og b-tilfellene. Endelig foreslo departementet å utvide kravene til garantiens lengde etter overtakelse fra to til fem år. Høringsinstansene hadde ulike syn på forslaget, men departementet og justiskomiteen gikk inn for forslaget, se Prop. 130 L (2009–2010) og Innst. 74 L (2010–2011).

Formålet med å utvide garantitiden til fem år var at den skulle gjenspeile bustadoppføringslovas absolutte reklamasjonstid. Dette ville styrke forbrukernes rettsstilling, jf. departementets høringsforslag (sitert fra Prop. 130 L (2009–2010) s. 14):

«Forbrukarane må gi melding om ein mangel innan 'rimeleg tid etter at forbrukaren oppdaga eller burde ha oppdaga mangelen', jf. bustadoppføringslova § 30 første ledd. Vidare heiter det i same ledd at ein mangel ikkje kan gjerast gjeldande seinare enn fem år etter overtakinga. Jamført med garantitida på to år i § 12 vil forbrukaren i tre år av den absolutte reklamasjonstida ikkje kunne nyte godt av føresegningene om garantiar. I desse tre åra risikerer forbrukaren å stå heilt utan dekning for krava sine dersom entreprenøren ikkje kan eller vil dekke krava, til dømes ved konkurs. Kostnadane ved å drive inn eit krav hos ein uvilleg entreprenør kan i praksis utgjere ei vesentleg hindring for forbrukaren.

Ei utviding av garantitida frå to til fem år vil styrke rettsstillinga til forbrukarane. På denne måten vil ein også oppnå godt samsvar mellom garantiperioden og den absolutte reklamasjonsfristen. Ei utviding kan også vere med på å styrke tilliten til entreprenørane. Det har mellom anna i den juridiske litteraturen blitt peikt på at det i seinare år har blitt vanleg med ei

utbygging gjennom aksjeselskap som har minimal aksjekapital. I slike tilfelle kan ein garanti vise seg å vere ekstra verdfull. Samtidig vil ei utviding av garantiperioden kunne føre med seg auka kostnader for entreprenørane, noko som igjen kan gi seg utslag i høgare bustadprisar.

Ei utviding av garantitida kan også føre til at garantisten i større grad vil ha trong til å søkje regress. Dette kan på sikt verke som eit insitamment for entreprenørane til å redusere talet på byggfeil.»

Endringene ble vedtatt og satt i kraft 1. juli 2011.

Som nevnt i kapittel 1.2 anmodet justiskomiteen om en evaluering av reglene innen fem år etter endringenes ikrafttredelse, da det var behov for å følge utviklingen og vurdere hvordan de nye reglene fungerte i praksis.

### 4.4 Ulike utredninger om innføring av en byggfeilforsikring

Det har flere ganger blitt vurdert om man bør innføre regler om såkalt byggfeilforsikring i norsk rett, blant annet i forbindelse med lovarbeidene nevnt ovenfor. Slike ordninger har vært vanlige i andre nordiske land, se kapittel 5. Byggfeilforsikringer gjelder ofte over lengre tid, gjerne i 10 til 20 år, og kan gi opp til 100 % dekning for økonomisk tap som følge av byggfeil. Begrepet byggfeil omfatter normalt alle typer feil som er en følge av en byggeprosess. Samtidig dekker byggfeilforsikringer ofte ikke ethvert kontraktsrettslig ansvar, da det typisk bare er vesentlige mangler som dekkes. Byggfeilforsikringer skiller seg dermed fra bustadoppføringslovas garantiordning blant annet fordi ordningene gir dekning for mer alvorlige feil, har lengre varighet og skal ivareta et videre formål enn bare å sikre forbrukerne ved mislighold fra entreprenørene, jf. Prop. 130 L (2009–2010) s. 11:

«... Siktemålet med ei byggfeilforsikring vil dels vere å medverke til at forbrukarane kan få dekt tap som følgje av byggfeil ved nyoppføring av bustader, dels å medverke til å betre bygningskvaliteten. I dag finst det ikkje noka obligatorisk byggfeilforsikring i Noreg, men bustadoppføringslova § 12 heimlar ei garantiordning til fordel for forbrukarane. Danmark, Sverige og Finland har i lengre tid hatt ordningar med byggfeilforsikring, som mellom anna skal sikre ein teknisk god standard på byggmassen.»

Spørsmålet om det skulle innføres en byggfeilforsikringsordning i Norge ble først drøftet på 1980-tallet, jf. Ot.prp. nr. 21 (1996–97) s. 39:

«Spørsmålet om ei garanti- og trygdeordning for bygg, såkalla byggjefeilforsikring har dei seinere åra vore framme i fleire ulike samanhengar.

I NOU 1987: 33 Nytt hovedgrep på plan- og bygningsloven, peiker utvalet på (kapittel 6) at det er trong til ei trygdeordning for å sikre at det i praksis vil vere mogeleg å krevje at igangsette byggjearbeider oppfyller dei krava som plan- og bygningslova stiller til konstruksjon, materialbruk og utføring.

Temaet ble vidare drøfta i St.meld. nr. 34 (1988–89) Boligpolitikk for 90-årene. Kommunal- og arbeidsdepartementet konkluderte (punkt 10.2) med at ein ville arbeide for å få innført ei slik trygdeordning i samarbeid med trygdelaga, byggje- og anleggsbransjen og partsrepresentantar. Kommunal- og miljøvernkomiteen i Stortinget sa seg samd i at det var grunn til å arbeide med ei slik ordning (Innst.S. nr. 297 (1988–1989) s 63).»

I 1990 nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet en arbeidsgruppe som skulle lage utkast til en forsikringsordning. Arbeidsgruppen la frem sitt forslag i mai 1995. Forslaget bygget i stor grad på den svenske «byggfelsforsikringen», som ble innført i 1993, jf. kapittel 5.3 nedenfor. I NOU 2005: 12 s. 461 finnes det en oversikt over arbeidsgruppens forslag:

«Forsikringens hovedoppgave skulle være å ivareta tre hovedformål; den skulle sikre forbrukerne et vern overfor kontraktsrettslige feil og mangler utover hva som følger av rettstilstanden for øvrig, samt bidra til å redusere antallet byggskader ved å fremme en kvalitetsheving innen boligproduksjon. I tillegg skulle den bidra til å sikre at pålegg gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven ble fulgt opp.

Arbeidsgruppens forslag til en ordning for byggjefeilforsikring inneholdt følgende elementer:

- den skulle kun gjelde for boliger med maks 2 etasjer
- den skulle kun gjelde nye boliger (ikke utbedring/rehabilitering)
- forsikringen skulle dekke feil og mangler i henhold til gjeldende lovgiving og den inngåtte byggekontrakt
- den skulle gjelde i 10 år etter overtakelse av bygget

- sikre pliktet ved siden av å holde boligen forsikret med alminnelig villaeierforsikring
- forsikringssummen skulle være en tiendedel av grunnbeløpet i folketrygden pr kvadratmeter av boligens areal
- sikre måtte betale en egenandel før forsikring utbetales
- i de 5 første årene etter at bygget er ferdig måtte den sikre ha brakt saken inn for forlikrådet eller fått saken avgjort i en reklamasjonsnemnd før det kunne søkes dekning av forsikringsselskapet
- i de 5 siste årene av den 10-årige forsikringsperioden skulle den sikre kunne gå direkte på forsikringsselskapet
- tegning av byggjefeilforsikring skulle være obligatorisk (for eksempel vilkår for å få tilatelse til tiltak, vilkår for å få lån fra Husbanken eller lignende, men nærmere om dette ble overlatt til departementet å ta stilling til)
- forsikringen skulle ikke dekke egeninnsats, men kun arbeid som det kunne fremlegges gyldig kvittering for
- byggjefeilforsikringen skulle organiseres som et tilbud gjennom de etablerte forsikringsselskapene.»

Arbeidsgruppens anbefalinger ble ikke fulgt opp. Departementet mente at det var nødvendig med ytterligere avklaringer før det kunne legges frem et endelig forslag om en obligatorisk byggjefeilforsikring i norsk rett, jf. Ot.prp. nr. 21 (1996–97) s. 40.

I 2004 ble spørsmålet tatt opp på ny, jf. Innst. S. nr. 229 (2003–2004) Boligpolitikken punkt 6.2.6. Kommunalkomiteen ba Regjeringen vurdere om det burde innføres en ordning med obligatorisk byggjefeilforsikring, og i NOU 2005: 12 vurderte bygningslovutvalget om bustadoppføringslovas garantiordning skulle suppleres eller erstattes med en slik forsikring. Utvalget fant at garantiordningens størrelse og varighet i stedet burde utvides, jf. NOU 2005: 12 s. 468–469:

«Som nevnt har Bygningslovutvalget sett på forslaget fra 1995 om å innføre en lovfestet forsikringsordning for byggfeil, se punkt 28.3.1. Dersom det skulle innføres en forsikringsordning for byggfeil i dag, for eksempel knyttet til et krav om forsikring som vilkår for godkjenning eller ansvarsrett etter plan- og bygningsloven, ville det være naturlig å foreta en grundigere vurdering av forslaget fra 1995 med tanke på om dette kunne være et utgangspunkt for en ordning i dag. Ett forhold som

måtte vurderes var virkeområdet for ordningen, og for eksempel om dette burde utvides til å omfatte mer enn kun nye (mindre) boliger. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunnlag for å gå nærmere inn på denne vurderingen. Hovedårsaken til dette er at vi, som nevnt, i dag har bustadoppføringslova og dens garantibestemmelse.

Til tross for at det stadig er et behov for å redusere byggfeil og å bedre kvaliteten på det som bygges, og til tross for at en garanti- eller forsikringsordning i tillegg til å gi eieren sikkerhet for økonomisk tap som følge av byggfeil, kunne tenkes å bidra til bedre kvalitet, har Bygningslovutvalget kommet til at det ikke vil anbefale å innføre noen garanti- eller forsikringsordning som alternativ eller supplement til bustadoppføringslova.

I likhet med hva man kom frem til i 1995 og hva som er ordningen i andre land som det er naturlig å sammenligne med, finner Bygningslovutvalget at behovet for å lovfeste en garanti- eller forsikringsordning for byggfeil er desidert størst innenfor det virkeområdet som bustadoppføringslova nå dekker. Utenfor dette området gjør ikke hensynet til forbrukervernet seg gjeldende, og man må her kunne legge til grunn at man har å gjøre med relativt profesjonelle parter som er i stand til å ivareta sitt behov for sikkerhet mot byggfeil i kontraktene seg imellom, uten at dette spesifikt lovreguleres. I disse tilfellene finner Bygningslovutvalget at plan- og bygningslovens regler om ansvar og kontroll, sammen med blant annet standard entreprisekontrakter i all hovedsak er tilstrekkelig.

I de antatt mer unntaksvise tilfeller der situasjonen er slik at kjøper/eier av et bygg verken beskyttes av bustadoppføringslova eller kan anses som profesjonell part og/eller det dreier seg om et tiltak som er unntatt fra plan- og bygningslovens regler om saksbehandling, ansvar og kontroll (for eksempel mindre tiltak på bebygd eiendom, jf. plan- og bygningsloven § 86a), antas avtaleloven § 36 å beskytte den svake part et stykke på vei. Hvorvidt avtalelovens regler gir tilstrekkelig beskyttelse er et større tema som berører prinsippet om avtalefrihet kontra bestemmelser om beskyttelse av den antatt svakere part, og som Bygningslovutvalget ikke finner å kunne gå nærmere inn på her. Utvalget antar imidlertid at disse tilfellene er relativt sjeldne, og/eller at byggetiltakene er så vidt små at konsekvensene av byggfeil er nokså begrensede.

Bygningslovutvalget vil på denne bakgrunn fastslå at det i første rekke vil være mest hensiktsmessig å utrede videre hvordan man kan gjøre eventuelle forbedringer av bustadoppføringslova, fremfor å innføre en helt ny garanti- eller forsikringsordning for byggfeil til erstatning eller som supplement til bustadoppføringslova.

En annen måte å oppnå at reglene om offentligrettslige krav til bygninger virker sammen med kontraktsrettslige regler, er for eksempel å knytte det kontraktsrettslige mangelsbegrep sterkere opp mot avvik fra offentligrettslige normer. I tilfelle vil både privatrettslige incitament og ønsker om å unngå reaksjoner fra det offentlige virke motiverende for den eller de som ved sin handlemåte kan bidra til at byggfeil unngås. Dette faller utenfor Bygningslovutvalgets mandat, men bør kunne vurderes ved fremtidige lovrevisjoner av privatrettslig lovgivning vedrørende bygninger.»

#### **4.5 Forslag om regulering av tidspunktet for garantistillelse mv. fremmet i Prop. 108 L (2015–2016)**

Bustadoppføringslova § 12 inneholder ingen uttrykkelig regulering av når entreprenørens plikt til å stille garanti inntre. Justisdepartementets lovavdeling har tolket bestemmelsen slik at garantistillelse skal skje «umiddelbart etter avtalens inngåelse», jf. uttalelse 25. september 2013 med henvisninger til tidligere uttalelser 6. oktober 2006 og 18. mai 2011. Ifølge uttalelsene gjelder dette uavhengig av om det er tatt forbehold ved avtaleinngåelsen.

I 2016 ble det foreslått å innføre regler om tidspunktet for garantistillelse i bustadoppføringslova § 12. Justisdepartementet sendte et forslag om lovendring på høring 28. oktober 2015. Høringsfristen ble satt til 29. januar 2016. I høringsnotatet ble det foreslått at det skal inntas en uttrykkelig regel om at entreprenøren skal stille garantien straks etter avtaleinngåelsen. Ved avtaler hvor det er tatt forbehold om innvilgelse av byggelån, salg av et visst antall boliger eller oppnåelse av igangsettingstillatelse, skal garantistillelse likevel kunne utsettes til etter at forbeholdene er bortfalt. Under enhver omstendighet skal garanti være stilt før bygging igangsettes.

Det ble også foreslått at forbrukeren skal ha en umiddelbar rett til å heve avtalen og kreve eventuelt forskuddsbetalte beløp tilbakebetalt dersom garantien ikke blir stilt etter at eventuelle forbehold er bortfalt eller før bygging er igangsatt.

Justisdepartementet fremmet 15. april 2016 forslag til lovendring i Prop. 108 L (2015–2016). Forslaget var med enkelte unntak likt det som var blitt sendt på høring. Departementet foreslo at forbrukeren ikke skal kunne holde tilbake vederlag ved manglende garantistillelse dersom entreprenøren har tatt forbehold i avtalen, jf. bustadoppføringslova § 12 åttende ledd. Dette ble begrunnet slik, jf. Prop. 108 L (2015–2016) s. 14:

«En særlig problemstilling er om det skal være adgang til å heve kontrakten dersom entreprenøren ikke stiller garanti etter lovens regler, eventuelt om forbrukeren skal gis rett til andre typer misligholdsbeføyelser. Etter gjeldende lov gis ikke forbrukeren ubetinget rett til å heve kontrakten ved unnlatt eller forsinket garantistillelse. Etter § 12 åttende ledd kan imidlertid forbrukeren holde tilbake alt vederlag frem til det er dokumentert at det foreligger en garanti som oppfyller lovens krav.

Et første spørsmål som reiser seg i den forbindelse, er om man skal videreføre den nevnte regelen i § 12 åttende ledd. Det er etter departementets vurdering neppe noen grunn til ikke å videreføre en rett for forbrukeren til å holde tilbake vederlaget frem til garantien er stilt i tilfeller der det fortsatt er krav om at garantien skal stilles straks etter avtaleinngåelsen. En videreføring av bestemmelsen i relasjon til kontrakter der det er adgang til utsatt garantistillelse, er imidlertid ikke like nærliggende. Som det er pekt på under høringen, vil bestemmelsen for slike kontrakter innebære at det ikke kan kreves forskudd hvis entreprenøren ønsker å utsette garantistillelsen til forbeholdet er frafalt. Også i kontrakter med forbehold kan det imidlertid være behov for å kreve forskudd, og en videreføring av bestemmelsen kan innebære at entreprenøren uansett ser seg nødt til å stille garanti fra avtaleinngåelsen.»

Basert på disse betraktningene ble høringsnotatets forslag om å gi forbrukeren hevingsrett ved manglende garantistillelse opprettholdt. Et vilkår er at forbrukeren må gi entreprenøren et skriftlig varsel med en frist på minst ti dager om at avtalen vil bli hevet dersom garanti ikke stilles. Dette ble begrunnet slik, jf. Prop. 108 L (2015–2016) s. 14–15:

«Men hvis den nåværende regelen om tilbakeholdsrett i § 12 åttende ledd begrenses til bare å gjelde tilfeller der garantien skal stilles straks etter avtaleinngåelsen etter annet ledd første punktum i lovforslaget, slik at forbrukeren ikke

har noen tilsvarende rett til å holde tilbake vederlaget ved utsatt garantistillelse etter regelen i annet ledd annet punktum, er det etter departementets syn behov for å sikre forbrukerens interesser på andre måter ved de sistnevnte kontraktstypene. Også i tilfeller der entreprenøren har rett til å utsette garantistillelsen til forbeholdet er frafalt, kan man se for seg at plikten til å stille garanti misligholdes, og uten en rett verken til å holde tilbake vederlaget eller til å gjøre gjeldende andre beføyelser vil forbrukeren være i en utsatt posisjon.

Ut fra disse betraktningene kan det etter departementets syn være et rimelig kompromiss at forbrukeren gis en hevingsrett. Spørsmålet om hevingsrett må vurderes på bakgrunn av at lovforslaget gir entreprenøren både en rett til å vente med å stille garanti til forbeholdet er bortfalt og en rett til å kreve forskudd selv om det er tatt betydelige forbehold i kontrakten og selv om garantien som skal sikre forbrukeren, først vil komme på plass på et senere tidspunkt. Departementet er i og for seg enig i at en rett til heving av kontrakten kan fremstå som en streng reaksjon på mislighold av en sideforpliktelse. Departementet har imidlertid vanskelig for å se at andre former for misligholdsbeføyelser kan være egnet. For å ivareta hensynet til entreprenøren foreslår departementet, i tråd med innspill fra høringsinstansene, at forbrukeren ikke skal kunne heve kontrakten før entreprenøren er varslet skriftlig og gitt en frist på minst ti virkedager for å rette forholdet. Forbrukeren gis etter dette ikke noen automatisk hevingsrett fra det øyeblikket entreprenøren har oversittet fristen etter annet ledd annet punktum til å stille garantien. Med en varslet frist på ti virkedager har entreprenøren god tid til å områ seg, og hevingsretten vil da neppe få noe annen praktisk betydning enn som et virkemiddel for forbrukeren til å presse frem den garantien entreprenøren har plikt til å stille etter loven. Departementet har i hvert fall vanskelig for å se at en seriøs aktør, etter å ha fått skriftlig varsel og med god tid til å rette forholdet, likevel vil sette seg i en slik situasjon at forbrukeren kan gjennomføre en heving av kontrakten på grunn av manglende garantistillelse.»

Lovforslaget innebar å innføre et nytt annet ledd i § 12 med følgende innhold:

*«Entreprenøren skal stille garantien straks etter avtaleinngåinga. Er det i avtalen teke atterhald*



*om opning av byggjelån, sal av eit bestemt tal bustader eller løyve om igangsetjing, er det likevel tilstrekkeleg at entreprenøren stiller garantien straks etter at atterhalda fell bort, men entreprenøren skal i alle høve stille garanti før byggje-arbeidet tek til.»*

Eksisterende annet til åttende ledd måtte bli nytt tredje til niende ledd. Nytt niende ledd skulle lyde:

*«I tilfelle der det skal stillast garanti etter fristen i andre ledd første punktum, har forbrukaren rett til å halde att alt vederlag fram til det er dokumentert at det ligg føre garanti i samsvar med paragrafen her. I tilfelle der det skal stillast*

*garanti etter fristen i andre ledd andre punktum, og dette ikkje er gjort, kan forbrukaren gje entreprenøren eit skriftleg varsel med ein frist på minst ti virkedagar til å rette forholdet. Har entreprenøren heller ikkje innan denne fristen dokumentert at det er stilt garanti i samsvar med paragrafen her, har forbrukaren rett til å heve avtalen.»*

Som følge av omnummereringen av leddene i § 12 måtte det gjøres følgende endringer i bustadoppføringslova § 47 tredje ledd annet punktum:

*«§ 12 sjette og sjuande ledd gjeld tilsvarande.»*

## Kapittel 5

# Nordisk rett

### 5.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å se hen til de andre nordiske landenes lovgivning om sikkerhetsstillelse i forbrukerentrepriser. Disse landene har hatt tradisjon for obligatoriske byggfeilforsikringer, se kapittel 4.4. Om forholdet mellom de andre nordiske landenes ordninger og den norske garantiordningen uttalte Justisdepartementet følgende i høringsnotat 27. oktober 2008 (sitat hentet fra Prop. 130 L (2009–2010) s. 13):

«Departementet ønsker å høyre høringsinstansane sitt syn på kor store garantibeløpa i bustadoppføringslova § 12 bør vere. Som Bygningslovutvalet har peikt på, vil garantien oftast berre dekkje ein liten del av tapet dersom det blir konstatert alvorlege byggfeil, eller dersom entreprenøren går konkurs. Ved alvorlege byggfeil vil dei danske og svenske ordningane - og til dels også den finske - normalt gi ei betre dekning, og ved konkurs vil den svenske ordninga oftast gi forbrukaren eit betre vern. For krav som ligg innanfor garantibeløpa, er det derimot den norske ordninga som vanlegvis vil gi det beste forbrukarvernet. Grunnen til det er særleg at garantireglane i bustadoppføringslova omfattar alle manglar og forseinkingar som gir seg utslag i eit økonomisk tap, og at lova ikkje opererer med eigenandelar. Desse skilnadene mellom ordningane må det takast omsyn til ved vurderinga av kor store garantiane etter bustadoppføringslova bør vere. Det må også takast omsyn til lengda på garantiperioden, jf. neste punkt.»

Nedenfor gis det en oversikt over de nordiske ordningene. Gjennomgangen utdyper og oppdaterer innholdet i NOU 2005: 12 kapittel 28.4 og Prop. 130 L (2009–2010) kapittel 3.1.2.

### 5.2 Danmark

I Danmark finnes det tre garanti- og forsikringsordninger av relevans for forbrukerentrepriser. I motsetning til den norske garantiordningen dekker de bare utgifter til utbedring av alvorlige feil, og ingen av dem dekker tap som følge av forsinket ferdigstillelse.

Ved oppføring eller vesentlig ombygging av bolig (ikke fritidsbolig) er entreprenører pålagt å tegne en såkalt *byggeskadeforsikring*, jf. den danske byggeloven (LBK nr. 1185 14/10/2010) kapittel 4 A. Om en ombygging er vesentlig slik at forsikringsplikt oppstår, avgjøres av kommunen. Fra 1. juli 2016 vil det tre i kraft en lovendring som blant annet innebærer at det ikke er forsikringsplikt i tilfeller hvor entreprenører oppfører boliger til utleieformål.

Forsikringsplikten gjelder for enhver profesjonell entreprenør, bortsett fra blant annet entreprenører omfattet av reglene om fondsordninger nevnt nedenfor. Forbrukere som selv bygger bolig («selvbyggeri») har ikke forsikringsplikt.

Forsikringen trer i kraft ved overlevering eller – dersom overlevering ikke skjer – ved innflytning. Forsikringen er uoppsigelig i forsikringens løpetid og gjelder til fordel for den som til enhver tid eier boligen. Dersom forsikring ikke tegnes innen eieren har tatt boligen i bruk, kan kommunen pålegge entreprenøren daglige eller ukentlige bøter.

Begrunnelsen for innføringen av byggeskadeforsikringen var erfaringer med soppskader som ble oppdaget lenge etter oppføringen av nybygg. Derfor dekker forsikringen skader som meldes til forsikringsselskapet innen hele ti år fra forsikringens ikrafttreden. Men bare utgifter til utbedring av nærmere angitte vesentlige byggeskader eller fysiske forhold som tilsier risiko for slike skader, dekkes av forsikringen, jf. opplistingene i forskriften om byggeskadeforsikring (BEK nr. 1292 af 24/10/2007). For eksempel dekkes ikke skader på innretninger utendørs, herunder terrasser og garasjer. Forsikringen dekker heller ikke bolig-eierens indirekte tap som følge av en byggeskade.

Forsikringsselskapene skal ved hjelp av en bygningssakkyndig besørge to befaringer av boligen innen henholdsvis ett og fem år etter at forsikringen er trådt i kraft. Her vurderes boligens tilstand, og skader registreres. Trafik- og Byggestyrelsen samler inn, kontrollerer og organiserer opplysningene fra forsikringsselskapenes befaringer. Forsikringsselskapene betaler et gebyr til Trafik- og Byggestyrelsen for dette arbeidet.

Når feil oppdages, kan forbrukeren velge å rette krav mot entreprenøren eller forsikringsselskapet direkte. Forsikringsselskapet overtar deretter saken og skal i første omgang forsøke å få entreprenøren til å utbedre skaden. Sikrede (eieren av boligen) skal betale en egenandel på maksimalt DKK 20 000 når byggeskader utbedres.

Det er et vilkår for å få byggetillatelse fra kommunen at det fremlegges et tilbud om byggeskadeforsikring fra et forsikringsselskap. Ved søknad om «ibrugtagningstillatelse» er det nødvendig med dokumentasjon på at forsikringen er tegnet. Kommunen registrerer opplysninger om byggeskadeforsikringer i det såkalte Bygnings- og Boligregistret, jf. «lov om bygnings- og boligregistrering» (BBR-loven) (LBK 1080 05/09/2013).

En annen form for sikkerhetsstillelse er dekning fra den såkalte *Byggeskadefonden*. Ved oppføring og renovering av offentlig støttede byggeprosjekter, som for eksempel ungdomsboliger og eldreboliger, skal bygningseieren betale én prosent av vederlaget til dette fondet, jf. lov om almene boliger mv. (almenboligloven) (LBK nr. 1278 18/11/2015) kapittel 11. Formålet med fondet er å øke byggkvaliteten. Innbetalingene dekker utgifter til nødvendig utbedring av nærmere angitte ikke uvesentlige byggeskader, jf. oppstillingen i forskriften om skadedekning fra Byggeskadefonden (BEK nr. 742 27/06/2011). Fondet dekker ikke bygningseierens indirekte tap. Byggeskadene må være meldt til fondet innen 20 år etter overtakelsen. Bygningseieren skal først kreve utbedring av byggeskaden med grunnlag i kontrakten med entreprenøren. Hvis entreprenøren ikke utbedrer, eller hvis utbedring haster, dekker fondet 95 % av bygningseierens utgifter. Fondet avgjør om det er bygningseieren selv eller fondet som skal sørge for utbedringen. Fondet har regressrett overfor entreprenøren eller dennes forsikringsselskap. Byggeskadefonden benytter store deler av innbetalingene til å gjennomføre to lovpålagte befaringer av bygningene innen fem år etter overtakelse. Her blir bygningenes tilstand vurdert og eventuelle byggeskader registrert.

Et lignende fond gjelder for privateide utleieboliger som har fått offentlig støtte til fornying –

*Byggeskadefonden vedrørende Bygningsfornyelse (BvB)*, jf. lov om byfornyelse og utvikling av byer (bofornynelsesloven) (LBK nr. 1041 31/08/2015) kapittel 7 og tilhørende forskrifter. BvB har i stor grad samme formål og reguleres tilnærmet likt som Byggeskadefonden. En forskjell mellom de to fondene er at det ikke er bygningseieren som skal innbetale innskudd til BvB, men kommunen som har tildelt støtte til boligfornyingsprosjektet. Det skal innbetales et beløp tilsvarende en og en halv prosent av ombyggingskostnadene.

### 5.3 Sverige

Ved oppføring av, eller gjennomføring av anmeldelsespliktige arbeider på en- eller tomannsboliger skal profesjonelle entreprenører etter svensk rett stille såkalt «*färdigställandeskydd*», jf. lag om färdigställandeskydd (2014:227). I likhet med ved den danske byggeskadeforsikringen er forbrukere som selv bygger bolig uten hjelp fra næringsdrivende ikke pålagt å stille slik sikkerhet («själbyggare»). Samtidig er det forbrukerens plikt å påse at entreprenøren har stilt ferdigstillingsgaranti. Sikkerhetsstillelsen stilles i form av en bankgaranti eller en forsikring.

Ferdigstillingsgarantien gjelder i byggeperioden og skal sikre at arbeidene slutføres. Den dekker erstatning for utgifter til å slutføre gjenstående arbeider i tilfeller hvor avtalen heves som følge av entreprenørens forsinkelse. Ferdigstillingsgarantien dekker også erstatning til utbedring av feil oppdaget ved overtagelsesforretningen og skader som følge av slike feil, såfremt entreprenøren er konkurs eller på annen måte er ute av stand til å oppfylle sin utbedringsplikt. Banken eller forsikringsselskapet har regressrett mot entreprenøren. Garanti- eller forsikringsbeløpet skal utgjøre minst ti prosent av kontraktssummen.

Av de nordiske ordningene er det muligens den svenske ferdigstillingsgarantien som ligner mest på garantiordningen i bustadoppføringslova § 12. Det som blant annet skiller de to ordningene er at det etter den svenske (og den danske) ordningen skal dokumenteres overfor bygningsmyndighetene at det er stilt garanti.

Tidligere stilte svensk rett også krav om at entreprenørene tegnet en «*byggförsäkring*» for perioden etter overtakelse, jf. lag om byggförsäkring m.m. (1993:320). Forsikringen gjaldt for ikke uvesentlige «byggfel» som ble meldt innen ti år etter overtakelse og som ikke kunne dekkes av andre forsikringer. Formålet med innføringen i 1993 var å beskytte beboere mot alvor-

lige byggfeil som viste seg lenge etter oppføring. I likhet med ferdigstillingsgaranti var byggfeilforsikring en forutsetning for å få byggetillatelse. Og i likhet med den danske byggeskadeforsikringen, måtte forsikringsselskapet gjennomføre befaringer etter overtakelse.

Den svenske byggfeilforsikringen ble opphevet 1. juni 2014. Erfaringene viste at det var et lite antall forsikringsselskaper som tilbød forsikringen, og at enkelte opererte med forsikringsvilkår som ble ansett for å være ugunstige for forbrukerne, da de enten opplevdes som uklare eller inneholdt vidtrekkende bestemmelser om unntak fra erstatningsplikt. Enkelte entreprenørselskaper opplevde at de måtte betale høye forsikringspremier som ikke stod i forhold til antallet erstatningstilfeller. Det var lite effektiv konkurranse knyttet til forsikringsordningen, noe som blant annet skyldtes at forsikringsselskaper hadde sterke bånd til byggebransjen. Det kunne synes som om forsikringsselskapene satt igjen med høye gevinster. Opphevelse av ordningen ville også gjøre oppføring av bygg enklere og redusere administrasjon, jf. Ds 2011:2 Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen.

Ferdigstillingsgarantien kunne derimot som garantiprodukt tilbys både av banker og forsikringsselskaper. Blant annet av denne grunn fungerte garantien hensiktsmessig og ble videreført med enkelte mindre endringer.

## 5.4 Finland

I Finland gjelder det bare lovpålagte krav til garantier og forsikringer ved oppføring av boligsamenslutninger (dvs. borettslag, boligaksjeselskap mv.), jf. lag om bostadsköp (843/1994). I likhet med i svensk rett, skal det tegnes en sikkerhetsstillelse for ferdigstilling av bygget. Sikkerhetsstillelsen skal også gjelde i minst 15 måneder etter at bygningen er godkjent for overtakelse. Entreprenøren skal i tillegg stille en konkursforsikring som skal gjelde i ti år etter at bygningen er godkjent for overtakelse. I Prop. 130 L (2009–2010) s. 11 gir Justisdepartementet en god redegjørelse for ordningene, og utvalget anser det tilstrekkelig å gjengi denne, da rettstilstanden ikke er endret:

«I finsk rett er dei lovregulerte garanti- og forsikringsreglane avgrensa til å gjelde for bustad-samanslutningar - først og fremst bustadaksjeselskap og bustadandelslag – og deira eigarar. Framstillinga nedanfor konsentrerer seg om

bustadaksjeselskap, men reglane er dei same for andre bustad-samanslutningar så sant deltakarane skal eige – og ikkje berre leige - husværa.

Reglane er gitt i 'lag om bostadsköp av 23. september 1994 nr. 843'. Lova skil mellom 'säkerhet för fullgörande av avtal om byggande och avtal om köp av bostadsaktier' (17-18 b §§) og 'säkerhet för den händelse att en stiftande delägare inte kan fullgöra sin prestationsskyldighet' (19-19 c §§). Dersom bustadene blir lagde ut for sal før bygningsstyresmaktene har gitt bruksgodkjenning for alle bygga til bustadaksjeselskapet, gjeld begge ordningane. Dersom bustadene blir lagde ut for sal etter at bygningsstyresmaktene har gitt slik bruksgodkjenning, er det berre krav om at det blir stilt insolvenstrygd etter 19 §§ flg.

Lag om bostadsköp 17 § fastset at den stiftande deltakaren, typisk ein profesjonell entreprenør eller utbyggjar, skal skaffe fullføringsgaranti i favør av bustadaksjeselskapet og aksjekjøparane. I byggjefasen skal garantiane vere på minst fem prosent av dei stipulerte byggjekostnadene, likevel minst ti prosent av den samla kjøpesummen for dei selde aksjane. Etter byggjefasen skal trygda utgjere minst to prosent av den samla kjøpesummen for aksjane. Trygda, som skal ha form av ein bankgaranti, ei bankdeponering eller ei eigna forsikring, skal dekkje tap som følgje av byggfeil og forseinka ferdigstilling. Ho skal gjelde i minst 15 månader etter at bygningsstyresmaktene har gitt bruksgodkjenning.

Ein stiftande deltakar skal stille insolvenstrygd til fordel for bustadaksjeselskapet og kjøparane av bustadaksjar som trygd for insolvens hos den stiftande deltakaren, jf. lag om bustadköp 19 §. Trygda blir i praksis stilt i form av ei byggfeilforsikring, og skal gjelde i minst ti år etter at bygningsstyresmaktene gav bruksgodkjenning. Forsikringsselskapet kan avgrense forsikringssummen til 25 prosent av dei stipulerte byggjekostnadene. Eigenandelen til bustadaksjeselskapet kan vere på høgst to prosent av dei stipulerte byggjekostnadene. For aksjekjøparane kan eigenandelen vere på ein og ein halv prosent av prisen ved det første kjøpet av bustadaksjen. Etter ei endring av lagen om bustadköp som vart sett i verk 1. januar 2006, skal plikta til å stille insolvenstrygd også gjelde i tilfelle der bustadene blir selde først etter at dei har blitt ferdigstilte. Tidligere var regelen at insolvenstrygd berre måtte stillast ved sal av bustader til forbrukarar i byggjeperioden.»

## Kapittel 6

# Utvalgets undersøkelser

### 6.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å kartlegge om dagens garantiregler fungerer hensiktsmessig når kostnadene ved ordningen sammenholdes med den forbrukerbeskyttelse som oppnås. Evalueringen skal bygge på oppdatert informasjon og erfaringer fra blant annet byggenæringen og forbrukersiden.

Som nevnt i kapittel 1.4 sendte utvalget en spørreundersøkelse til berørte aktører. Over 200 entreprenører, med varierende størrelse og virksomhet innenfor bustadoppføringslovas anvendelsesområde, svarte på undersøkelsen. Svarene gir etter utvalgets syn et godt innblikk i hvordan entreprenører opplever den lovpålagte garantiordningen.

Utvalget innhentet også informasjon fra finansinstitusjoner som tilbyr garantier. Over 20 spare- og forretningsbanker svarte på spørreundersøkelsen, mens responsen var lavere fra forsikringsselskaper. Spørreundersøkelsen i seg selv gir dermed ikke et sikkert bilde av hvordan garantistillere opplever garantiordningen, men utvalget har hatt samtaler med flere representanter fra ulike forsikringsselskaper. Dette har utdypet inntrykket fra spørreundersøkelsen.

Utvalget fikk som nevnt i kapittel 1.4 ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser overfor forbrukere, da det viste seg å være vanskelig å identifisere et tilstrekkelig antall relevante mottakere av en spørreundersøkelse.

I det følgende redegjøres det for sentrale funn basert på den informasjon som ble innhentet.

### 6.2 Garantistenes betingelser

#### 6.2.1 Innledning

Garantistillelse etter bustadoppføringslova § 12 innebærer at en finansinstitusjon etter avtale med en entreprenør avgir et løfte overfor en forbruker, hvor forbrukeren får en rett til å kreve utbetaling under garantien dersom vilkårene for dette er

oppfylt. Finansinstitusjonen kan ikke si opp eller trekke garantien tilbake i løpetiden. Dersom finansinstitusjonen utbetaler berettigede krav under garantien, vil institusjonen få et regresskrav mot entreprenøren. Finansinstitusjonen vil derfor, i tillegg til å kreve vederlag fra entreprenøren for selve garantistillelsen, ofte kreve at entreprenøren stiller en sikkerhet (såkalt kontrasikkerhet) for et mulig regresskrav.

Banker og forsikringsselskaper synes å stille ulike krav til entreprenører når det stilles garanti etter bustadoppføringslova § 12.

*Bankene* krever som hovedregel kontrasikkerhet fra entreprenøren for at garanti skal utstedes, for eksempel i form av pantsettelse av fast eiendom eller omløpsaktiva, eller sikkerhet gjennom kontantdepot. Dette gjelder både i a- og b-tilfellene. Hvilken type kontrasikkerhet som avtales i det enkelte tilfelle beror på bankens krav og hvilke sikkerheter entreprenøren har mulighet til å tilby. Bare et fåtall entreprenører har opplevd at bankene ikke krever noen form for kontrasikkerhet. Dersom entreprenøren ikke har mulighet til å tilby tilfredsstillende sikkerhet i egne eiendeler, hender det at bankene ber eierne av entreprenørvirksomhetene stille sine private eiendommer som sikkerhet.

Står man overfor b-tilfellene, det vil si hvor entreprenøren bygger på egen tomt, ser bankene som oftest garantien i sammenheng med låneforholdet knyttet til byggeprosjektet. De fleste bankene krever at entreprenøren tegner byggelån i banken for å få tilbud om garanti. En effekt av at garanti og låneforhold sees i sammenheng på denne måten er at bankene i enkelte tilfeller kontrollerer at entreprenøren stiller garanti etter bustadoppføringslova.

*Forsikringsselskapene* krever på sin side normalt ingen kontrasikkerhet for utstedelse av garanti under bustadoppføringslova. Selskapene synes til gjengjeld ofte å stille strengere krav til entreprenørens egenkapital, driftsresultat eller økonomiske «rating» enn bankene, og i noen tilfeller følger forsikringsselskapene opp utviklingen

i selskapets økonomi ved for eksempel krav om løpende rapportering.

Hvilken kontrasikkerhet som avtales er ofte ulik før og etter overtakelse. I det følgende gis det en redegjørelse for funnene knyttet til de to garantiperiodene. Det er imidlertid viktig å merke seg at det er tale om én garanti som stilles overfor den enkelte forbruker umiddelbart etter avtalens inngåelse, som enten trappes ned etter overtakelsen (a-tilfellene) eller opp etter overtakelsen (b-tilfellene). Det utstedes dermed ingen ny garanti i forbindelse med opp- eller nedtrappingen.

### 6.2.2 Krav om kontrasikkerhet før overtakelse

For garantiperioden før overtagelse synes finansinstitusjonenes praksis å variere, avhengig av om forbrukeren selv eier tomten (a-tilfellene), hvor det stilles krav om ti prosent garanti, eller entreprenøren eier tomten (b-tilfellene), hvor det stilles krav om tre prosent garanti.

I *b-tilfellene* krever bankene som regel pant i den faste eiendommen som skal bebygges. Det er også vanlig å kreve pant i omløpsaktiva eller i annen fast eiendom. Men bankene godtar også kausjon fra morselskap der entreprenørselskapet er del av et konsern, samt kausjon fra privatpersoner. Disse alternative sikkerhetsstillelsene kan også kombineres, for eksempel ved at entreprenøren pantsetter både fast eiendom og omløpsaktiva. Det er verdt å merke seg at det er vanligere å pantsette fast eiendom enn å stille kontantdepot. Dette har mest sannsynlig sammenheng med at entreprenøren i b-tilfellene har mulighet til å stille eiendommen som pant frem til forbrukerens overtakelse. Deretter må entreprenøren stille annen kontrasikkerhet.

Forsikringsselskapene krever på sin side som hovedregel ikke at entreprenøren stiller kontrasikkerhet i b-tilfellene, men det er ikke uvanlig at forsikringsselskapene krever at morselskaper gir morselskapsgaranti for entreprenørens forpliktelser. Enkelte selskaper har også nevnt at det er vanlig å kreve ordinær kausjon eller påkravsgaranti.

Hvor stor dekningsgrad for kontrasikkerheten finansinstitusjonene krever i b-tilfellene, synes å variere. Bankene som deltok i spørreundersøkelsen svarte at de krever mellom 50 og 100 % dekningsgrad.

For *a-tilfellene* kan ikke finansinstitusjonen og entreprenøren avtale at kontrasikkerheten skal stilles i form av pant i eiendommen som skal bebygges, da tomten tilhører forbrukeren. Men i likhet med de tilfellene der entreprenøren eier tomten, synes pant i annen fast eiendom eller

omløpsaktiva å være vanligere enn kontantdepot. Det er heller ikke uvanlig å godta kausjon fra morselskap eller privatpersoner.

Heller ikke i a-tilfellene synes det å være vanlig at forsikringsselskapene krever kontrasikkerhet. Igjen er det vanlig at forsikringsselskapene godtar morselskapsgaranti. Enkelte entreprenører som deltok i spørreundersøkelsen presiserte at forsikringsselskapene gjennomgår entreprenørselskapets regnskap før de vil påta seg å stille garantier. Noen entreprenører svarte at de har stilt kontantdepot også i a-tilfellene.

Kravene til dekningsgrad for kontrasikkerheten i a-tilfellene synes å være ganske like som i de tilfeller hvor entreprenøren eier tomten.

### 6.2.3 Krav om kontrasikkerhet etter overtakelse

For garantiperioden etter overtagelse er det, i likhet med garantiperioden før overtagelse, vanlig at bankene krever kontrasikkerhet gjennom pant i annen fast eiendom enn den som bebygges, pant i omløpsaktiva samt kausjon fra morselskap. En viktig forskjell er imidlertid at entreprenørene i større grad synes å måtte stille kontantdepot i perioden etter overtakelse. Dette skyldes mest sannsynlig at tomten ikke lenger er tilgjengelig som sikkerhetsobjekt, i motsetning til før overtakelse i b-tilfellene.

Hva gjelder forsikringsselskapene, stilles det, i likhet med før overtagelse, vanligvis ikke krav om kontrasikkerhet.

Kravene til dekningsgrad synes å være ganske like som før overtagelse, men undersøkelsene indikerer at det i noen grad stilles høyere krav.

### 6.2.4 Krav om vederlag mv.

Finansinstitusjonene betinger seg også et vederlag fra entreprenørene for garantistillelse, typisk i form av en premie. Vederlagets størrelse varierer. Størrelsen synes ofte å avhenge av hvor «god» kunden er, slik at entreprenører med god økonomi kan få tilbud om lavere premier.

Prisstrukturen på garantiene vil kunne variere mellom de ulike tilbyderne, for eksempel ved at det beregnes ulike etableringsgebyrer og ulike premier. Dette påvirker hvilke slutninger som kan trekkes fra utvalgets undersøkelse og sikkerheten i disse slutningene. Det er også grunn til å tro at vederlagsnivået vil påvirkes av de generelle markedsforholdene. På overordnet nivå synes imidlertid undersøkelsen å gi et visst bilde av vederlagsnivået.

Bankene som svarte på utvalgets spørreundersøkelse oppga at de tilbyr garanti til en premie på mellom 0,2 og 4,0 % p.a. av garantisummen, med tillegg av et etableringsgebyr. Slutningsgrunnlaget for forsikringsselskapene er langt svakere, men utvalgets generelle inntrykk er at premiene i gjennomsnitt synes å ligge på samme nivå, men antakelig noe lavere enn hos bankene. Entreprenørene har på sin side meddelt at de årlige vederlagene ligger på mellom 0,3 % og 10 % p.a. av garantisummen.

En vesentlig forskjell mellom banker og forsikringsselskaper er at forsikringsselskaper ofte gir kunden tilbud om å betale for garantistillelsen i form av en engangspremie ved utstedelse av garantien, mens bankene gjerne avtaler løpende betaling av premien gjennom hele garantiperioden.

Enkelte entreprenører som deltok i spørreundersøkelsen opplyste uoppfordret at kostnadene til syvende og sist legges til på vederlaget som kreves av forbrukeren for oppføring av boligen eller fritidsboligen.

### 6.3 Avslag på anmodning om garanti

Til tross for kravene til kontrasikkerhet og egenkapital mv. som er beskrevet ovenfor, har de aller fleste av entreprenørene som har svart på utvalgets spørreundersøkelse aldri opplevd å få avslag fra finansinstitusjoner på anmodninger om å inngå avtale om garantistillelse. Men for enkelte har dette skjedd.

17 av 194 entreprenører opplyste at de har fått avslag fra en bank, mens 38 har fått avslag fra et forsikringsselskap eller lignende institusjon. Fordi forsikringsselskapene som hovedregel ikke krever kontrasikkerhet for garantien, er det ikke overraskende at begrunnelsen for de fleste av disse avslagene synes å være en for lav egenkapital eller «rating».

Over halvparten av entreprenørene som fikk avslag opplyste at dette har fått konsekvenser for deres virksomhet. 28 entreprenører opplyste at de ikke inngikk kontrakt om oppføring av det planlagte bygget, 16 valgte å flytte sin virksomhet vekk fra bolig- og fritidsboligmarkedet, og 17 entreprenører valgte i stedet å selge boligen(e) etter avhendingslova, det vil si at avtale med forbruker først ble inngått etter ferdigstilling. Etter avhendingslova stilles det i dag ikke krav om garanti, se kapittel 7.6.2. Endelig er det grunn til å merke seg at 17 entreprenører svarte at avslaget på garantistillelse medførte at garanti etter

bustadoppføringslova § 12 ikke ble stilt overfor forbrukeren ved oppføring av bolig.

### 6.4 Garantien innvirkning på forbrukerentreprisemarkedet

Plikten til å stille garanti er begrunnet i hensynet til å gi forbruker sikkerhet for krav mot entreprenører ved kontraktsbrudd. Kravene til kontrasikkerhet eller tilfredsstillende egenkapital, kostnadene ved garantistillelsen samt avslagene (kapittel 6.2 og 6.3) viser imidlertid at garantistillelse har ytterligere indirekte virkninger på konkurransen i forbrukerentreprisemarkedet.

For det første kan de ovennevnte forholdene medføre at enkelte entreprenører, i hvert fall mindre aktører, har vanskeligheter med å komme inn i markedet. Ti entreprenører som deltok i utvalgets spørreundersøkelse meddelte at de valgte ikke å engasjere seg i forbrukermarkedet på grunn av kostnadsnivået. Fem av disse spesifiserte at dette skyldes garantiordningen etter bustadoppføringslova. I tillegg kan kravene til sikkerhetsstillelse innebære at enkelte entreprenører etter hvert må avvikle sin virksomhet på grunn av kostnadsnivået.

Enkelte entreprenører og finansinstitusjoner mener at dette er positivt fordi aktører som ikke har tilstrekkelig god økonomi eller tilgjengelige sikkerhetsobjekter holdes utenfor forbrukerentreprisemarkedet. Det kan være risikofyllt for forbrukere å benytte utbyggere som ikke har mulighet til å stille garanti. Garantiordningen bidrar dermed også indirekte til trygghet for forbrukerne. Andre fremhever imidlertid at de høye inngangskostnadene utgjør et hinder for mindre aktører som ønsker å starte virksomhet innenfor bustadoppføringslovas virkeområde.

I praksis er det enkelte som omgår garantiplikten. I utvalgets spørreundersøkelse har 17 entreprenører som driver virksomhet etter bustadoppføringslova opplyst at de har valgt ikke å stille garanti ved oppføring av boliger. Dette er etter utvalgets syn uheldig.

For det andre har flere entreprenører meddelt at nye boligprosjekter settes på vent fordi finansieringsrammen hos banken og tilgjengelige sikkerhetsobjekter er oppbrukt på garantiforpliktelser knyttet til allerede gjennomførte byggeprosjekter. Kostnadene i de enkelte tilfellene er som oftest ikke veldig høye, men over tid «bindes» en del likviditet fordi garantien etter bustadoppføringslova § 12 skal gjelde i fem år etter overtakelse. Denne likviditeten kunne vært benyttet til

nye prosjekter. Entreprenører som skaffer garanti fra forsikringsselskaper opplever normalt ikke denne utfordringen, men uttaler samtidig at det stilles strenge krav til økonomisk «rating». Også større aktører har fremhevet at garantiordningen bremser deres fremtidige vekst. Garantiordningen kan dermed ha den indirekte effekt at det oppføres færre boliger enn dersom det ikke stilles krav til sikkerhetsstillelse.

## 6.5 Markedsendringer

De fleste entreprenører synes å ha en langsiktig rammeavtale med en bank eller et forsikringsselskap om utstedelse av garanti etter bustadoppføringslova § 12. Svarene på utvalgets spørreundersøkelse viser at over 60 % av entreprenørene kjøper garantier fra et forsikringsselskap eller lignende garantiselskap. 40 % svarte at de, sammenlignet med situasjonen for fem år siden, i dag oftere benytter forsikringsselskaper som leverandører av disse produktene.

Svarene kan tyde på at det foregår et skifte i markedet, hvor entreprenører i økende grad velger å benytte forsikringsselskaper fremfor banker for å oppnå garantistillelse. Entreprenørene har svart at de velger forsikringsselskaper fordi disse krever et engangsvederlag og ikke stiller krav til kontrasikkerhet som binder kapital, slik mange av bankene gjør.

## 6.6 Utbetalinger under garantien

Forbrukere har som kjent anledning til å benytte seg av en rekke misligholdsbeføyelser ved mangler og forsinkelser i henhold til bustadoppføringslova kapittel III og IV, og entreprenører etterkommer som regel forbrukernes berettede krav. I praksis synes garantien derfor først og fremst å bli benyttet i de tilfeller hvor entreprenør går konkurs og hvor det heller ikke er mulig

het til å rette krav mot kontraktsmedhjelpere i medhold av direktekravregelen i bustadoppføringslova § 37.

Spørreundersøkelsen og samtaler med relevante aktører etterlater et inntrykk av at det sjelden skjer utbetalinger under garantier som er stilt etter lovens § 12.

Finansinstitusjonene utvalget har hatt kontakt med kunne bare erindre å ha utbetalt garantibeløp i konkurstilfeller. Enkelte uttalte likevel at man kunne tenke seg spesielle situasjoner hvor utbetaling utenfor konkurs kunne være aktuelt, men da ville finansinstitusjonen søke regress av entreprenøren.

I spørreundersøkelsen svarte femten finansinstitusjoner at de har gjennomført utbetalinger de siste fem årene. Tre institusjoner svarte at de hadde gjennomført mellom én og tre utbetalinger i 2013 og 2014. I disse tilfellene var entreprenøren konkurs. Syv institusjoner svarte at de ikke hadde foretatt noen utbetalinger de siste fem årene. Samtaler med finansinstitusjoner bekreftet disse tendensene.

Av de femten finansinstitusjonene som svarte at de hadde gjennomført utbetalinger de siste fem årene, var det flere som hadde gjort dette i tidsrommet før overtagelse. Én finansinstitusjon mente at dette er mest praktisk, da det er størst risiko for konkurs i byggeperioden. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at det er vanligere å foreta garantiutbetalinger *etter* overtagelse.

Når finansinstitusjonene først gjennomfører garantiutbetalinger til forbrukere, er det ikke alltid slik at 100 % av garantiens pålydende utbetales. I utvalgets spørreundersøkelse svarte fem finansinstitusjoner at de har utbetalt 100 % av pålydende. Syv finansinstitusjoner svarte at de har utbetalt mellom 50 og 100 %, og to svarte at de har utbetalt under 50 % av pålydende. Dette tyder på at det ikke er uvanlig at forbrukernes krav mot entreprenører er mindre enn garantirammen på mellom tre og ti prosent av kontraktsvederlaget.



## Kapittel 7

# Utvalgets vurderinger og anbefalinger

### 7.1 Innledning

---

Utvalget er i mandatet bedt om å evaluere garanti-reglene i bustadoppføringslova § 12, herunder om bustadoppføringslovas garantiordning bør erstat-tes med en annen ordning for sikkerhetsstillelse, eksempelvis en form for individuell eller kollektiv forsikring. Før utvalget vurderer dette i kapittel 7.3, behandles først spørsmålet om det overhodet bør opprettholdes et krav om sikkerhetsstillelse i kapittel 7.2.

Dersom utvalget mener at det ikke er behov for å oppheve garantiordningen, er utvalget i mandatet bedt om å utrede behovet for endringer av garanti-reglene og eventuelt foreslå endringer. Utvalget er blant annet bedt om å vurdere garantiens størrelse og lengde, samt hvilket tidspunkt plikten til å stille garanti bør inntre. Et enstemmig utvalg har funnet at garantireglene i bustadoppføringslova § 12 bør endres på enkelte punkter, se kapittel 7.4. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall hva gjelder endringenes innhold.

Utvalget har også vurdert reglene om forbrukers tilbakehold av vederlag i sammenheng med reglene om heving, se kapittel 7.5.

Dersom det foreslås innført endringer i bustadoppføringslova § 12, er utvalget også bedt om å vurdere behovet for tilpasninger i annet regelverk. Dette gjøres i kapittel 7.6.

### 7.2 Bør det opprettholdes et krav om sikkerhetsstillelse i bustadoppføringslova?

---

Regelen om garantistillelse i bustadoppføringslova § 12 er nokså unik i kontraktslovgivningen. Vi finner for eksempel ikke slike regler i lov 16. juni 1989 nr. 63 om håndverkertjenester m.m. for forbrukere (håndverkertjenesteloven), lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven) eller i lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova). Lovgivningens utgangspunkt er dermed at det ikke stilles slike

obligatoriske krav, med mindre partene avtaler dette i det enkelte tilfellet. Bustadoppføringslova § 12 fremstår dermed som et avvik fra det som ellers er gjeldende. Etter utvalgets syn krever derfor en slik ufravikelig regel om krav til sikkerhetsstillelse en særskilt begrunnelse.

Spørsmålet om det overhodet bør stilles krav til sikkerhetsstillelse for entreprenørers kontraktsmessige oppfyllelse overfor forbrukere etter bustadoppføringslova, og rammen for en slik sikkerhetsstillelse, reiser en rekke spørsmål av til dels kompleks karakter. Til slutt vil man likevel stå igjen med en avveining av de grunnleggende hensynene som gjør seg gjeldende: Hva er et hensiktsmessig nivå på forbrukerbeskyttelsen holdt opp mot de kostnader et slikt forbrukerbeskyttelsesnivå medfører? Dette er også det grunnleggende spørsmålet i utvalgets mandat.

Spørsmålet har til en viss grad vært utredet i forbindelse med tidligere endringer av bustadoppføringslova § 12. Lovgivningshistorikken – fra det opprinnelige utvalgsforslaget fremmet i NOU 1992: 9 frem til gjeldende ordning – viser en utvikling hvor garantiforpliktelsene har blitt utvidet både hva gjelder lengde og størrelse, jf. kapittel 4. Det er imidlertid uklart om det har vært foretatt nærmere analyser av hvilke økonomiske konsekvenser sikkerhetsstillelse får for entreprenører eller hvilken reell forbrukerbeskyttelse som oppnås ved dagens garantiordning.

Sikkerhetsstillelser var intet ukjent fenomen i forbrukerentreprisemarkedet før det lovfaste kravet i § 12 ble innført ved ikrafttredelsen av bustadoppføringslova 1. juli 1998. Også tidligere fant man slike regler i en del av standardkontraktene som ble benyttet, jf. for eksempel NS 3402 Alminnelige kontraktsbestemmelser om oppførelse av typehus, innført 1. august 1975. Hvor utbredt fenomenet var før bustadoppføringslovas ikrafttredelse er det imidlertid vanskelig å ha en sikker oppfatning om.

Også i næringsentreprisemarkedet har krav om garantistillelse foreligget i standardkontraktene gjennom lang tid, men da gjennomgående

som et gjensidig krav. Slik regulering finner vi i dagens kontrakter, jf. NS 8405 Norsk bygge- og anleggskontrakt pkt. 9, NS 8406 Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt pkt. 8 og NS 8407 Alminnelige kontraktsbestemmelser for total-entrepriser pkt. 7, og man finner regulering om temaet i standardkontraktene i hvert fall tilbake til 1930-tallet, jf. NS 401 § 16. Det er heller ikke uvanlig at det ellers i profesjonelle avtaleforhold inngås avtaler om krav til sikkerhetsstillelse for kontraktsmessig oppfyllelse.

At regler om sikkerhetsstillelse har vært en integrert del av entrepriseretten over lengre tid, er imidlertid ikke i seg selv et avgjørende argument for at ordningen i bustadoppføringslova § 12 skal videreføres. Virkningene av dagens ordning må evalueres nærmere.

Utvalgets undersøkelser gir grunn til å anta at vi står overfor et garantimarked som synes å være i en viss endring. Bredden i aktører som tilbyr produkter etter bustadoppføringslova § 12 synes å ha økt, særlig ved at flere forsikringsselskaper har kommet til som garantister. Som redegjørelsen i kapittel 6 har vist, synes aktørene å stille ulike krav til kontrasikkerhet. Det er mye som tyder på at forsikringsselskapene i praksis stiller strengere krav til entreprenørens økonomi, samtidig som garantistillelse tilbys uten at det stilles krav om kontrasikkerhet. Denne utviklingen synes å medføre at de totale kostnadene knyttet til garantistillelsene er på vei ned. Samtidig har utvalgets undersøkelser vist at en god del entreprenører opplever kravene i bustadoppføringslova § 12 som tyngende. Noen enkeltprosjekter har ikke blitt gjennomført, enkelte entreprenører har valgt å selge nye boliger under avhendingslova, og noen har forlatt forbrukermarkedet som sådan.

Investering i bolig og fritidsbolig er for de fleste forbrukere en av livets største investeringer. For de fleste vil verdien av bolig og eventuell fritidsbolig utgjøre det vesentligste av ens formue. Svikt ved entreprenørens oppfyllelse av sine forpliktelser vil derfor kunne ha stor betydning for den enkelte forbruker. I tillegg er det ofte vanskeligere for en forbruker å rette krav mot tidligere salgsledd enn i andre sammenhenger, da det ofte ikke er kontraktsmedhjelpere å rette direktekrav mot. Endelig er det i seg selv et moment at det er tale om en forbrukerlov. Dersom sikkerhetsstillelse ikke hadde vært lovpålagt, tilsier styrkeforholdet mellom partene at forbrukere ville hatt større vanskeligheter med å kreve sikkerhetsstillelse i det enkelte tilfellet.

Videre har utvalgets undersøkelser vist at dagens garantiordning kan bidra til å fjerne aktø-

rer fra markedet som ikke har tilstrekkelig god økonomi eller tilgjengelige sikkerhetsobjekter for å kunne stille garanti etter loven. Denne indirekte effekten ved garantiordningen bidrar i seg selv til større trygghet for forbrukerne.

Selv om et krav om sikkerhetsstillelse medfører en del kostnader, finner et enstemmig utvalg etter de ovennevnte betraktningene og med grunnlag i vurderingen i punkt 7.3 at det er hensiktsmessig å videreføre et krav om sikkerhetsstillelse i bustadoppføringslova.

### 7.3 Bør det innføres en forsikringsordning?

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om bustadoppføringslovas garantiordning bør erstatte med en annen ordning for sikkerhetsstillelse, eksempelvis en form for individuell eller kollektiv forsikring.

I denne forbindelse er utvalget bedt om å se hen til hvordan regelverket er utformet i andre nordiske land. Samtidig skal utvalget for sitt arbeid legge til grunn at sikkerhetsstillelsen skal knytte seg til entreprenørens kontraktsrettslige ansvar for oppfyllelsen av avtalen. Flere av de nordiske landenes forsikringsordninger knytter seg imidlertid ikke utelukkende til entreprenørens kontraktsrettslige ansvar, men sikrer forbrukeren mot tap ved såkalte «byggfeil» (kapittel 4.4 og 5). Begrepet omfatter feil som ikke nødvendigvis også dekkes av et kontraktsrettslig ansvar. Samtidig dekker ikke forsikringene nødvendigvis enhver form for kontraktsrettslig ansvar, da for eksempel forsinkelsesansvar og uvesentlige feil typisk ikke dekkes. Selv om de nordiske ordningene er illustrerende, gir de derfor bare en viss veiledning ved vurderingen av om det i norsk rett bør innføres en forsikringsordning som dekker entreprenørens kontraktsrettslige ansvar.

Minstekravene til garantibeløp i bustadoppføringslova § 12 (tre til ti prosent), som man må anta er bestemmende for garantiene som stilles i praksis, medfører at det først og fremst er de mindre alvorlige tilfellene som dekkes fullt ut etter dagens garantiordning. I mer alvorlige tilfeller – hvor typisk utbedringskostnadene blir høye – vil ikke garantien gi full dekning. Undersøkelsene etterlater det inntrykk at en forsikringsordning i større grad ville kunne gi dekning hvor kostnadene blir høye og hvor forbrukerens behov for beskyttelse er størst. Den sentrale begrunnelsen for å forlate dagens garantiordning til fordel for en ren forsikringsordning måtte etter utvalgets syn

nettopp være et økt dekningsomfang. Spørsmålet er om dette bør gjennomføres.

De nordiske forsikringsordningene har gjerne blitt kombinert med krav om obligatoriske befaringer o.l. Befaringene må i seg selv antas å kunne ha en viss preventiv effekt mot byggfeil, men synes å innebære til dels høye kostnader. En slik befaringsordning er ikke et nødvendig element ved en eventuell innføring av krav om forsikring i norsk rett. Likevel vil nok en vesentlig økning av dekningsomfanget uansett medføre store kostnadsøkninger. Samtidig vil en forsikringsordning også kunne innebære kostnadmessige fordeler ved at forsikringsgiver neppe vil stille krav om kontrastikkerhet. Entreprenører vil således oppleve en lettelse på «bindingen» av likviditet.

Som det fremgår nedenfor i kapittel 7.4, synes dagens garantiordning å gi en hensiktsmessig forbrukerbeskyttelse i de fleste tilfeller. Det er ikke avdekket at store skader forekommer hyppig, og behovet for på generelt nivå å foreta vesentlige økninger i dekningsomfanget er derfor ikke til stede. Finansinstitusjonene som tilbyr garantier synes heller ikke å ha hatt mange utbetalinger under garantiene.

I tillegg synes dagens marked å være relativt velfungerende. Vi står overfor en utvikling hvor flere typer aktører har kommet på banen som garantister, noe som i seg selv er egnet til å øke konkurransen og senke de totale kostandene. Behovet for å *erstatte* dagens garantiordning med en forsikringsordning, er derfor etter utvalgets syn ikke til stede. En erstatning av garantiordningen med en forsikringsordning vil medføre at banker ikke lenger vil kunne tilby produktet, jf. lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 2-6, noe som kan ødelegge for en markedsutvikling som generelt må anses som positiv. Når det ikke er klart hvilke konsekvenser en slik erstatning vil kunne medføre for markedet, bør man etter utvalgets syn være varsom med å foreta omfattende omlegginger.

Utvalget har imidlertid funnet at dagens garantiordning kan *suppleres* med en forsikringsordning med samme dekningsomfang som garantien. Formålet med å innføre en sidestilt forsikringsordning som supplement til dagens garantiordning, vil først og fremst være å øke konkurransen i garantimarkedet ved å gi nye aktører innenfor forsikringsbransjen mulighet til å tilby et parallelt produkt til entreprenører. Formålet er dermed ikke å utvide forbrukerens krav på utbetaling ved kontraktsbrudd. Dersom en garantiordning og en

forsikringsordning fungerte ved siden av hverandre på denne måten, vil entreprenører selv kunne velge hvilken ordning som passer best for seg og sin økonomi.

Fordi garantien etter bustadoppføringslova § 12 klassifiseres som en såkalt kausjonsforsikring når forsikringsselskaper tilbyr produktet i dag, kan bare kredittforsikringsselskaper tilby garantien. Utvalget mener at det bør åpnes opp for at også andre forsikringsselskaper bør kunne tilby garantistillelse etter bustadoppføringslova § 12, og utvalget foreslår derfor at det åpnes opp for dekning gjennom *skadeforsikring*. At klassifiseringen av en forsikring har betydning for antallet potensielle forsikringstilbydere, illustreres for eksempel av NOU 2009: 17 Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag kapittel 5.3.2.2.

En eventuell forsikringsordning vil etter utvalgets syn ikke ha en karakter som tilsier at den bør organiseres som en kollektiv ordning, da ordningen skal dekke entreprenørers ansvar i henhold til en rekke ulikt utformede kontrakter. Den bør derfor tegnes individuelt av den enkelte entreprenør.

I motsetning til enkelte andre forsikringer må en forsikring etter bustadoppføringslova § 12 være uoppsigelig. Det vil si at forsikringsgiver ikke kan si opp forsikringen ved for eksempel manglende premiebetaling fra entreprenøren. Noe annet ville uthule den beskyttelse reglene har til formål å gi forbruker.

Ellers må en eventuell forsikringsordning følge de samme prinsippene som dagens garantiordning. Den må dekke økonomisk tap forårsaket av ethvert kontraktsbrudd fra entreprenør og gi forsikringsgiver full regressrett overfor entreprenøren. Forsikringen må i likhet med dagens garanti kunne gjøres gjeldende av forbrukerens rettssetterfølgere.

For øvrig overlater utvalget det til departementet å fastsette nærmere forskrifter om en eventuell forsikringsordning.

I forbindelse med spørsmålet om innføring av en forsikringsordning har utvalgsmedlemmene Jæger og Øines stilt spørsmål ved om dagens kontroll- og tilsynsregime i plan- og bygningsloven bør endres, se kapittel 7.6.3.

Utvalget mener dermed at forsikring, selvskyldnergaranti, kontantdepot og lignende bør utgjøre likestilte alternative former for sikkerhetsstillelse etter bustadoppføringslova § 12, og i det følgende brukes derfor det generelle begrepet «sikkerhetsstillelse» om de ulike ordningene.

## 7.4 Bør de lovfastsatte kravene til sikkerhetsstillelse endres?

### 7.4.1 Innledning

Utvalget har konkludert med at kravet til sikkerhetsstillelse ikke bør avskaffes, se kapittel 7.2. Samtidig er det en del kostnader knyttet til dagens ordning. Sammenholdt med den forbrukerbeskyttelsen garantiordningen gir, mener et enstemmig utvalg at det er et behov for justering av dagens regler. Utvalgets syn fremgår av kapittel 7.4.4. Først vil utvalget belyse forbrukerbeskyttelsen (kapittel 7.4.2) og kostnadene (kapittel 7.4.3) ved dagens ordning.

### 7.4.2 Forbrukerbeskyttelsen ved dagens ordning

Det er ikke mulig å angi nøyaktig hvilken reell forbrukerbeskyttelse som ligger i dagens regler om sikkerhetsstillelse i bustadoppføringslova § 12. Graden av forbrukerbeskyttelse er en relativ størrelse, og utvalget kan derfor bare beskrive de virkninger ordningen har for forbrukerne. Som nevnt i kapittel 6.1 har det ikke vært mulig å kartlegge forbrukerbeskyttelsen ved hjelp av en spørreundersøkelse rettet mot relevante forbrukere. Beskrivelsen i det følgende bygger derfor på slutninger fra regelverket, spørreundersøkelsen og dialogen med andre aktører.

Et grunnleggende utgangspunkt er at entreprenører bærer misligholdsansvaret overfor forbrukere ved kontraktsbrudd. Mellomværendet mellom partene vil i de aller fleste tilfeller ordnes uten at sikkerhetsstillelsen blir aktuell: Entreprenøren vil typisk betale dagmulkt eller erstatning til forbrukeren ved forsinkelse eller utbedrede reklamerte mangler. Siden garantisten har full regressrett mot entreprenøren, har det ingen betydning for entreprenørens underliggende mangels- eller forsinkelsesansvar overfor forbrukeren om det stilles krav til sikkerhetsstillelse etter loven eller ikke.

Sikkerhetsstillelsen vil først og fremst spille en rolle for forbrukere i situasjoner hvor entreprenører blir rammet av økonomiske problemer, typisk hvor entreprenøren går konkurs. Særlig vil dette gjelde i tilfeller hvor det ikke er bakenforliggende ledd som kan holdes ansvarlig etter bustadoppføringslova § 37. Konkurs er intet ukjent fenomen i byggebransjen. På denne bakgrunn skulle man tro at utbetaling under sikkerhetsstillelsene skjer relativt hyppig. Det er vanskelig å trekke helt sikre slutninger fra undersøkelsene utvalget

har gjennomført, men disse etterlater det bestemte inntrykk at utbetalinger under sikkerhetsstillelsene foretas relativt sjelden, se kapittel 6.6.

Blir sikkerhetsstillelsen først aktuell, gir den dekning – og dermed beskyttelse – innenfor de rammer som er fastsatt. Utvalget har ikke mottatt opplysninger om at det er vanlig å stille sikkerhet som gir forbrukerne bedre dekning enn de minimumskrav bustadoppføringslova § 12 fastsetter.

Sikkerhetsstillelse på ti prosent (a-tilfellene) eller tre prosent (b-tilfellene) av kontraktssummen før overtakelse, og fem prosent av kontraktssummen etter overtakelse, gir ikke forbrukeren fullgod beskyttelse der det påvises alvorlige mangler. I slike tilfeller vil kostnadene forbundet med utbedring ofte overstige det beløp sikkerhetsstillelsen dekker. For den enkelte som rammes hadde det naturligvis vært ønskelig om deknin-gen var høyere i slike tilfeller. Som utvalget kommer tilbake til i kapittel 7.4.4.2, synes imidlertid slike alvorlige mangler å oppstå relativt sjelden. Utvalgets undersøkelser viser at det ikke alltid er slik at 100 % av garantiens pålydende utbetales når finansinstitusjonene først gjennomfører garantiutbetalinger til forbrukere, se kapittel 6.6. Det er grunn til å tro at forbrukerne får hele sitt rettmessige tilgodehavende dekket i de tilfellene hvor ikke 100 % av garantisummen utbetales. Forbrukere står i praksis uten beskyttelse først i tilfeller hvor kravet overstiger rammen på mellom tre og ti prosent, entreprenøren ikke har evne til å imøtekomme forbrukerens berettigede krav og hvor det ikke er underentreprenører som kan holdes ansvarlige etter direktkravregelen i bustadoppføringslova § 37. Basert på innhentet informasjon legger utvalget til grunn at slike situasjoner sjelden oppstår.

En annen mulig effekt av sikkerhetsstillelsen kan være at den etablerer et indirekte press på entreprenører. Dersom en entreprenør ikke etterkommer berettigede misligholdskrav fra en forbruker, og det fremmes krav overfor garantisten, vil garantisten kunne utøve et press på entreprenøren til å oppfylle sine forpliktelser. Hvor hyppig dette forekommer, er det vanskelig å ha noen bestemt oppfatning om, utover at det har blitt nevnt eksempler på dette i utvalgets samtaler med enkelte aktører.

I praksis vil også krav om sikkerhetsstillelse kunne holde entreprenører med svakere økonomi ute av markedet, noe som i seg selv kan medføre at tilfeller av alvorlige mangler reduseres og at sannsynligheten for utbetaling under sikkerhetsstillelsene blir mindre, se kapittel 6.4.

### 7.4.3 Kostnadene ved dagens ordning

Krav om sikkerhetsstillelse for entreprenørens oppfyllelse av sine forpliktelser innebærer en del direkte og indirekte kostnader.

For det første må entreprenørene betale et vederlag for sikkerhetsstillelsen til garantistene, se kapittel 6.2.4. Disse direkte kostnadene varierer, men opplysninger fra garantistene tyder på at de normalt utgjør mellom 0,2 % og 4 % p.a. av sikkerhetsstillelsens størrelse, eventuelt med tillegg av et etableringsgebyr.

De direkte kostnadene ved dagens regler kan illustreres med noen eksempler, se tabell 7.1 og 7.2.

Eksempelene viser at garantien er forbundet med relativt høye kostnader sett i lys av den reelle forbrukerbeskyttelsen ordningen gir, se kapittel 7.4.2. For eksempel vil en entreprenør i løpet av en seks-årig garantitid kunne ha utgifter på til sammen kr. 21 000 for at forbruker skal få dekket et krav på kr. 150 000 som oppstår etter overtakelse. I a-tilfellene utgjør de direkte kostnadene ca. 7 % av den maksimale utbetalingen en forbruker vil kunne få

under garantien. I b-tilfellene vil de direkte kostnadene utgjøre så mye som 11,2 % av forbrukerens maksimale krav. De relative kostnadene er naturligvis avhengig av størrelsen på vederlaget som betales for sikkerhetsstillelse: Er vederlaget høyere enn 2 %, vil de relative kostnadene være høyere; er det lavere enn 2 %, vil de være lavere.

For det andre er det som nevnt i kapittel 6.2 ikke uvanlig at garantisten, i tillegg til selve vederlaget for sikkerhetsstillelsen, krever kontrasikkerhet for hele eller deler av sikkerhetsstillelsens størrelse. Dette omtales i det følgende som indirekte kostnader. Særlig synes bankene å stille slike krav. Det varierer hva slags type kontrasikkerhet som kreves. I den grad det stilles krav om kontrasikkerhet – gjennom kontantdepot, pant i fast eiendom eller andre aktiva, sikkerhetsstillelse fra morselskap eller tredjeperson – reduserer dette entreprenørens tilgjengelige likviditet tilsvarende den belastningen kontrasikkerheten representerer. Selv om krav om kontrasikkerhet synes å være mindre utbredt enn tidligere, blant annet fordi forsikringsselskaper som tilbyr sikkerhetsstillelse ofte

Tabell 7.1 Entreprenøren bygger på forbrukerens tomt (a-tilfellene)

	Kontrakts- vederlag: kr. 1 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 3 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 5 000 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse i byggetiden (10 %)	Kr. 100 000	Kr. 300 000	Kr. 500 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse (5 %)	Kr. 50 000	Kr. 150 000	Kr. 250 000
<i>Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen</i>	<i>Kr. 7 000</i>	<i>Kr. 21 000</i>	<i>Kr. 35 000</i>

Tabellen illustrerer entreprenørens direkte kostnader forbundet med kjøp av sikkerhetsstillelse hvor entreprenøren bygger på forbrukerens tomt (a-tilfellene) og byggeperioden varer i ett år. Som tabellen viser vil de direkte kostnadene gjennom hele sikkerhetsstillelsens lengde (her seks år) være mellom kr. 7 000 og kr. 35 000 dersom man legger til grunn at vederlaget for sikkerhetsstillelsen avtales til 2 % p.a. fra og med sikkerhet stilles og frem til denne utløper, og at vederlaget for boligen utgjør enten kr. 1 000 000, kr. 3 000 000 eller kr. 5 000 000. Samtidig viser tabellen at en garanti stilt under de samme forutsetningene vil gi forbruker dekning for et krav mot entreprenøren på mellom kr. 100 000 og kr. 500 000 i byggeperioden og kr. 50 000 og kr. 250 000 etter overtakelse.

Tabell 7.2 Entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene)

	Kontrakts- vederlag: kr. 1 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 3 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 5 000 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse i byggetiden (3 %)	Kr. 30 000	Kr. 90 000	Kr. 150 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse (5 %)	Kr. 50 000	Kr. 150 000	Kr. 250 000
<i>Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen</i>	<i>Kr. 5 600</i>	<i>Kr. 16 800</i>	<i>Kr. 28 000</i>

Tabellen illustrerer entreprenørens direkte kostnader forbundet med kjøp av sikkerhetsstillelse hvor entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene) og byggeperioden varer i ett år. Som tabellen viser vil de direkte kostnadene gjennom hele sikkerhetsstillelsens lengde (her seks år) være mellom kr. 5 600 og kr. 28 000 dersom man legger til grunn at vederlaget for sikkerhetsstillelsen avtales til 2 % p.a. fra og med sikkerhet stilles og frem til denne utløper, og at vederlaget for boligen utgjør enten kr. 1 000 000, kr. 3 000 000 eller kr. 5 000 000. Samtidig viser tabellen at en garanti stilt under de samme forutsetningene vil gi forbruker dekning for et krav mot entreprenøren på mellom kr. 30 000 og kr. 150 000 i byggeperioden og kr. 50 000 og kr. 250 000 etter overtakelse.

Tabell 7.3

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
<i>Sikkerhetsstillelse i byggeperioden</i>						
Bygging på forbrukerens tomt (a-tilfellene)	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Bygging på entreprenørens tomt (b-tilfellene)	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
<i>Sikkerhetsstillelse etter overtakelse (5 år)</i>						
År 5						5 %
År 4					5 %	5 %
År 3				5 %	5 %	5 %
År 2			5 %	5 %	5 %	5 %
År 1	0 %	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %
Samlet	0 %	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
<i>Total kapitalbelastning i forhold til årlig omsetning</i>						
Bygging på forbrukerens tomt (a-tilfellene)	10 %	15 %	20 %	25 %	30 %	35 %
Bygging på entreprenørens tomt (b-tilfellene)	3 %	8 %	13 %	18 %	23 %	28 %

Tabellen viser den relative kapitalbelastningen for entreprenøren i forhold til omsetningen hvor det stilles krav til kontrasikkerhet med 100 % dekning av sikkerhetsstillelsens størrelse. De to nederste radene viser kapitalbelastningen fra oppstart av virksomhet i forbrukermarkedet («År 0») og fem år frem i tid. Forutsatt at entreprenøren har jevn årlig omsetning i forbrukermarkedet, og forutsatt at byggetiden varer i ett år, vil belastningen etter fem år være 35 % av omsetningen i a-tilfellene og 28 % i b-tilfellene. For eksempel vil en entreprenør med årlig omsetning på kr. 10 000 000 i forbrukermarkedet i løpet av en 6-årig periode til slutt ha bundet opp verdier for kr. 3 500 000 (a-tilfellene) eller kr. 2 800 000 (b-tilfellene) i kontrasikkerhet overfor garantisten(e).

ikke krever dette, har relativt mange entreprenører fremhevet at kravet til kontrasikkerhet er en tynkende side ved dagens ordning, se kapittel 6.4.

Hvilken kapitalbinding et eventuelt krav om kontrasikkerhet representerer over tid, kan illustreres med et eksempel, se tabell 7.3.

Tabellen viser at krav om kontrasikkerhet, i den grad dette stilles, binder opp betydelig likviditet. Tabellen illustrerer bare situasjonen hvor det stilles krav om 100 % dekning. Dersom det stilles lavere krav til dekning, vil også kapitalbelastningen bli tilsvarende mindre.

At de direkte og indirekte kostnadene beskrevet ovenfor – i hvert fall et godt stykke på vei – til slutt vil belastes forbrukerne, kan ikke være særlig tvilsomt. Belastningen kan som nevnt i kapittel 6.4 også medføre lavere produksjon av nye boliger.

#### 7.4.4 Utvalgets syn

##### 7.4.4.1 Sikkerhetsstillelsens lengde

I prinsippet kan en vurdering av om sikkerhetsstillelsens lengde skal endres munne ut i tre ulike

anbefalinger: en økning, en fastholdelse eller en reduksjon av lengden.

På dette punktet ligger det imidlertid en begrensning i utvalgets mandat. Det fremgår at «sikkerhetsstillelsen skal knytte seg til entreprenørens kontraktsrettslige ansvar for oppfyllelse av avtalen». Videre heter det at det «ligger utenfor mandatet å foreslå endringer i reglene som fastlegger det underliggende rettsforholdet mellom entreprenøren og forbrukeren (reglene om mangler, forsinkelse, reklamasjon mv.)». En lengre garantitid enn fem år ville bare ha betydning i tilfeller hvor reklamasjonsretten er i behold fordi «entreprenøren eller nokon entreprenøren svarer for, har fare fram grovt aktlaust eller i strid med heider og god tru elles», jf. bustadoppføringslova § 30 fjerde ledd. Slike tilfeller forekommer relativt sjelden. Dette – og de konklusjoner utvalget ellers trekker – gjør en utvidelse av sikkerhetsstillelsens lengde lite aktuell. Utvalget skal derfor vurdere om kravene til sikkerhetsstillelsens lengde skal opprettholdes eller reduseres.

Inntil 2011 stilte bustadoppføringslova § 12 krav om at sikkerhetsstillelsen skulle vare i to år etter

overtakelsen, se kapittel 4.2. Utvidelsen til fem års varighet var som nevnt i kapittel 4.3 begrunnet i forbrukervernhensyn, jf. Prop. 130 L (2009–2010) s. 14. Selv om en lengre garantitid kunne føre til økte kostnader for entreprenøren og dermed økte boligpriser, mente Justisdepartementet at forbrukerne med en garantitid begrenset til to år etter overtakelse risikerte å stå helt uten dekning for sine krav der entreprenøren manglet evne til å utbedre mislighold. Videre fremhevet departementet at man ved utvidelse av garantitiden ville «oppnå godt samsvar mellom garantiperioden og den absolutte reklamasjonsfristen». I tillegg ville en lengre garantitid være særlig verdifull ved mislighold fra aksjeselskap med minimal aksjekapital. En utvidelse ville også kunne føre til at garantister i større grad søkte regress mot entreprenører, noe som på sikt ville kunne virke som et incitament for entreprenørene til å redusere feil. Som det vil fremkomme nedenfor, er ikke utvalget ubetinget enig i disse slutningene.

Noen nærmere analyse av hvilke kostnader en utvidelse av garantitiden ville medføre synes ikke å ha vært gjennomført i forbindelse med revisjonen i 2011. Utvalget har sett på konsekvensene ved å endre kravene til sikkerhetsstillelsens lengde til det som gjaldt før lovendringen.

Anvendes de samme eksemplene som angitt i kapittel 7.4.3, vil en reduksjon av sikkerhetsstillelsens lengde fra fem til to år etter overtakelsen gi visse utslag, se tabell 7.4 og 7.5.

Eksemplene viser at det vil kunne være mulig å oppnå reduksjoner i de direkte kostnadene knyttet til sikkerhetsstillelsen ved å redusere lengden på

sikkerhetsstillelsen. Det er selvfølgelig ikke gitt at en faktisk kostnadsreduksjon vil være lineær, slik eksemplene forutsetter, men eksemplene illustrerer at en reduksjon av kravene til lengden vil kunne ha en kostnadsdempende effekt.

En reduksjon av sikkerhetsstillelsens lengde vil også få betydningen for indirekte kostnader i de tilfeller det stilles krav om kontrasikkerhet. Den tilsvarende effekten anvendt på de samme eksemplene i kapittel 7.4.3 illustreres i tabell 7.6.

Tabellen viser at det er et relativt stort potensial for reduksjon også av de indirekte kostnadene, selv om man heller ikke her kan forutsette en lineær effekt. Fordi det noe sjeldnere enn før stilles krav om kontrasikkerhet, er det nokså usikkert hvor stor betydning en reduksjon av garantitiden isolert sett vil kunne ha for entreprenørens likviditet. Det er også usikkert hvor høye krav til dekningsgrad det i gjennomsnitt stilles når kontrasikkerhet kreves. Tallene illustrerer likevel at en ikke ubetydelig kostnadsreduksjon kan oppnås ved å begrense garantitiden til to år for entreprenører som blir møtt med krav om kontrasikkerhet.

Utvalgets undersøkelser viser dermed at en reduksjon av garantitiden til to år må antas å få en ikke ubetydelig samlet kostnadseffekt. Denne kostnadseffekten må – i hvert fall et godt stykke på vei – også antas å komme forbrukerne til gode. Samtidig vil en slik endring nødvendigvis medføre en forringelse av den forbrukerbeskyttelsen som ligger i dagens garantiregler i bustadoppføringslova § 12. I det følgende drøftes spørsmålet om dette kan forsvares.

Tabell 7.4 Entreprenøren bygger på forbrukerens tomt (a-tilfellene)

	Kontrakts- vederlag: kr. 1 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 3 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 5 000 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse i byggetiden (10 %)	Kr. 100 000	Kr. 300 000	Kr. 500 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse (5 %)	Kr. 50 000	Kr. 150 000	Kr. 250 000
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved fem års varighet etter overtakelse	Kr. 7 000	Kr. 21 000	Kr. 35 000
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved to års varighet etter overtakelse	Kr. 4 000	Kr. 12 000	Kr. 20 000
<i>Reduksjon av direkte kostnader ved overgang fra fem til to års varighet (absolutte tall)</i>	<i>Kr. 3 000</i>	<i>Kr. 9 000</i>	<i>Kr. 15 000</i>
<i>Reduksjon av direkte kostnader ved overgang fra fem til to års varighet (relativt)</i>	<i>Ca. 43 %</i>	<i>Ca. 43 %</i>	<i>Ca. 43 %</i>

I de to nederste radene fremgår det hvilken reduksjon i direkte kostnader en overgang fra fem til to års garantitid vil medføre, i absolutte tall og relative tall. Dersom man legger til grunn de samme forutsetningene som i tabell 7.1, vil man i a-tilfellene kunne oppnå en kostnadsreduksjon på mellom kr. 3 000 og 15 000 per bolig, dvs. ca. 43 %.

Tabell 7.5 Entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene)

	Kontrakts- vederlag: kr. 1 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 3 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 5 000 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse i byggetiden (3 %)	Kr. 30 000	Kr. 90 000	Kr. 150 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse (5 %)	Kr. 50 000	Kr. 150 000	Kr. 250 000
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved fem års varighet etter overtakelse	Kr. 5 600	Kr. 16 800	Kr. 28 000
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved to års varighet etter overtakelse	Kr. 2 600	Kr. 7 800	Kr. 13 000
<i>Reduksjon av direkte kostnader ved overgang fra fem til to års varighet (absolutte tall)</i>	<i>Kr. 3 000</i>	<i>Kr. 9 000</i>	<i>Kr. 15 000</i>
<i>Reduksjon av direkte kostnader ved overgang fra fem til to års varighet (relativt)</i>	<i>Ca. 54 %</i>	<i>Ca. 54 %</i>	<i>Ca. 54 %</i>

I de to nederste radene fremgår det hvilken reduksjon i direkte kostnader en overgang fra fem til to års garantitid vil medføre, i absolutte tall og relative tall. Dersom man legger til grunn de samme forutsetningene som i tabell 7.2, vil man i b-tilfellene kunne oppnå en kostnadsreduksjon på mellom kr. 3 000 og 15 000 per byggeprosjekt, dvs. ca. 54 %.

Tabell 7.6

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
<i>Total kapitalbelastning i forhold til årlig omsetning</i>						
Bygging på forbrukerens tomt (a-tilfellene)	10 %	15 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning (prosentpoeng)	0	0	0	-5	-10	-15
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning (relativt)	0 %	0 %	0 %	-20 %	Ca. -33 %	Ca. -43 %
Bygging på entreprenørens tomt (b-tilfellene)	3 %	8 %	13 %	13 %	13 %	13 %
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning (prosentpoeng)	0	0	0	-5	-10	-15
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning (relativt)	0 %	0 %	0 %	Ca. -28 %	Ca. -43 %	Ca. -54 %

Tabellen viser den relative kapitalbelastningen for entreprenøren i forhold til omsetningen dersom man reduserer garantitiden fra fem til to år. Brukes de samme forutsetningene som i tabell 7.3, vil kapitalbelastningen reduseres fra 35 % til 20 % i a-tilfellene og 28 % til 13 % i b-tilfellene. Dette innebærer en relativ belastningsreduksjon på ca. 43 % i a-tilfellene og ca. 54 % i b-tilfellene.

Hva gjelder departementets argumenter for å utvide sikkerhetsstillelsens lengde til fem år i Prop. 130 L (2009–2010) nevnt ovenfor, er det riktig at en toårig garantitid innebærer at forbruker står uten dekning i tre år av den femårige reklamasjonstiden dersom entreprenøren mangler evne til å utbedre mangler. Som nevnt i kapittel 7.2 er imidlertid utgangspunktet i kontraktslovgivningen at det *ikke*

stilles krav om sikkerhetstillegg. Dette må i så fall avtales mellom partene. En ufravikelig regel om plikt til å stille sikkerhet trenger en særskilt begrunnelse for at det skal kunne rettferdiggjøres. At en femårig garantitid står godt i samsvar med den alminnelige reklamasjonstid, er ikke i seg selv et avgjørende argument. Utvalget mener at vurderingene i stedet må baseres på hvilken tidsperiode



mangler sedvanlig oppdages. Utvalget kan heller ikke se at en lengre garantitid vil redusere antallet byggfeil, slik departementet synes å ha lagt til grunn. Som nevnt har sikkerhetsstillelsen først og fremst betydning når en entreprenør går konkurs.

Ifølge Sintef Byggforsk er reklamasjonssaker i gjennomsnitt «ute av verden» etter 3,1 år, jf. rapporten Byggskadeomfanget i Norge (2006) s. 22. I denne rapporten antas det at bare ca. halvparten av «prosessforårsakede» byggskader kommer til syne i løpet av de første fem årene etter ferdigstilling eller overlevering. Ca. 2,3 % av entreprenørers årsomsetning er tjenester byggherre eller eier kjøper for å få utbedret skader som oppdages etter utløpet av reklamasjonstiden, mens bare 1,9 % medgår til utbedringskostnader i reklamasjonstiden, jf. rapportens s. 22–24. Etter reklamasjonstidens utløp er entreprenørens ansvar uansett opphørt, med mindre det foreligger grovere skyld, jf. bustadoppføringslova § 30 fjerde ledd. Sikkerhetsstillelsen vil da, etter dagens regler, være bortfalt.

Også utvalgets undersøkelser tyder på at de aller fleste mangler av ordinær karakter oppdages i forbindelse med overtakelsen eller relativt kort tid deretter. At bygget utsettes for de fire årstidene vil erfaringsmessig være av særlig betydning i denne sammenheng. Dersom mangler ikke oppdages i løpet av de første to årene etter overtakelsen, vil det nok være tilfeldig om de oppdages i løpet av de neste tre årene eller etter at den absolutte reklamasjonsfristen er utløpt.

Et enstemmig utvalg foreslår dermed å redusere kravene til sikkerhetsstillelsens lengde fra fem til to år etter overtakelsen. Den potensielle kostnadsreduksjonen ved en slik endring antas å være betydelig, samtidig som forbrukerbeskyttelsen ikke antas å bli svekket i særlig grad.

#### 7.4.4.2 Sikkerhetsstillelsens størrelse

Utvalget har også vurdert om det bør skje endring av sikkerhetsstillelsens størrelse. Som nevnt stilles det før overtakelse i dag krav om sikkerhetsstillelse for et beløp tilsvarende ti prosent av kontraktssummen i a-tilfellene og tre prosent i b-tilfellene. Etter overtakelse stilles det i både a-tilfellene og b-tilfellene krav om sikkerhetsstillelse for et beløp tilsvarende fem prosent av kontraktssummen. I prinsippet kan man også her tenke seg tre mulige endringer av regelverket: økning, opprettholdelse eller reduksjon av sikkerhetsstillelsens størrelse.

Går entreprenøren konkurs før overtakelse når det bygges på entreprenørens tomt (tre-prosentgaranti), har forbrukeren hevingsrett og krav på særskilt sikkerhet for eventuelle forskuddsbeta-

linger gjennomført før overtakelsen, med mindre hjemmelen til eiendommen allerede er overført, jf. bustadoppføringslova § 47 tredje ledd. I slike tilfeller er forbrukers risiko for tap derfor ofte mindre enn før overtakelse hvor entreprenører bygger på forbrukers tomt (ti prosentgaranti). Forbrukerens risiko vil også være lavere enn i perioden etter overtakelse (fem-prosentgaranti). Spørsmålet er dermed om det kunne være aktuelt å redusere dagens tre-prosentgaranti.

Kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse er allerede så lavt som tre prosent, og som nevnt i kapittel 6.2.1 vil sikkerheten som skal stilles etter overtakelse (fem prosentgaranti) i praksis allerede være stilt ved avtaleinngåelsen. I den grad det kreves kontrasikkerhet for sikkerhetsstillelsen etter overtakelse, vil slik sikkerhet på dette tidspunktet allerede være etablert eller i det minste kommitert. Dette skyldes at både entreprenører og garantister ønsker å være sikre på at sikkerheten kan stilles ved overtakelsen slik at bygget kan overleveres og byggelånet nedreguleres. I realiteten er det dermed lite å tjene på å redusere kravene til tre-prosentgarantiens størrelse, utover at premien vil kunne bli noe lavere frem til overtakelsen. Etter utvalgets syn er det dermed ikke hensiktsmessig å redusere kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse før overtakelse i b-tilfellene.

Et samlet utvalg har funnet at kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse heller ikke bør reduseres før overtakelse der det bygges på forbrukers tomt (ti-prosentgaranti) eller i perioden etter overtakelse (fem-prosentgaranti). Dagens dekningsomfang gir forbrukerne bare full dekning i relativt ordinære mangelsituasjoner. Fordi utvalget har funnet at det ikke er hensiktsmessig å fjerne kravene til sikkerhetsstillelse, er det lite som tilsier en reduksjon.

Spørsmålet er dermed om dagens krav til sikkerhetsstillelsens størrelse bør økes. Spørsmålet er særlig aktuelt fordi utvalget har foreslått å redusere sikkerhetsstillelsens lengde.

Et samlet utvalg mener at en økning er lite aktuelt for sikkerhetsstillelsen på tre prosent av kontraktssummen før overtakelse der entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene). Som nevnt ovenfor er risikobildet for forbrukeren nokså begrenset i disse tilfellene.

Der entreprenøren bygger på forbrukerens tomt (a-tilfellene), kan entreprenøren før overtakelse i utgangspunktet bare kreve betaling for den verdien tomten er tilført. Unntak gjelder dersom det stilles sikkerhet for forskuddsbeløpet, jf. bustadoppføringslova § 47 første ledd bokstav a. I tillegg skal en tiendedel av vederlaget ikke betales

før overtakelsen, jf. bustadoppføringslova § 47 første ledd bokstav c. I realiteten vil dermed forbrukeren ved ti-prosentgaranti ha en minimumssikkerhet på 20 prosent av kontraktssummen ved overtakelsen. Etter utvalgets syn foreligger det derfor ikke et særskilt behov for å øke kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse i disse tilfellene.

Etter dagens ordning synes dermed forbrukerens risiko å være størst etter overtakelse. Utvalget har vurdert om kravet til sikkerhetsstillelsens stør-

relse i denne perioden bør økes fra fem til ti prosent både for de tilfeller hvor entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene) og hvor det bygges på forbrukerens tomt (a-tilfellene). Dette ville i tilfelle innebære en dobling av dagens dekningsomfang etter overtakelse, men da begrenset til en lengde på to år som foreslått ovenfor, se kapittel 7.4.4.1.

En slik økning vil medføre visse kostnader. For det første vil vederlaget som ytes til garantisten øke. Disse direkte kostnadene kan

Tabell 7.7 Entreprenøren bygger på forbrukerens tomt (a-tilfellene)

	Kontrakts- vederlag: kr. 1 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 3 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 5 000 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse i byggetiden (10 %)	Kr. 100 000	Kr. 300 000	Kr. 500 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse (10 %)	Kr. 100 000	Kr. 300 000	Kr. 500 000
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved to års varighet etter overtakelse og størrelse på 10 %	Kr. 6 000	Kr. 18 000	Kr. 30 000
<i>Reduksjon av direkte kostnader fra dagens ordning (relativt)</i>	<i>Ca. -14 %</i>	<i>Ca. -14 %</i>	<i>Ca. -14 %</i>
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved to års varighet etter overtakelse og størrelse på 5 %	Kr. 4 000	Kr. 12 000	Kr. 20 000
<i>Reduksjon av direkte kostnader fra dagens ordning (relativt)</i>	<i>Ca. -43 %</i>	<i>Ca. -43 %</i>	<i>Ca. -43 %</i>

Tabellen illustrerer hvilken endring i direkte kostnader en økning av sikkerhetsstillelsens størrelse fra fem til ti prosent vil ha der entreprenøren bygger på forbrukerens tomt (a-tilfellene). Dersom man legger til grunn de samme forutsetningene som nevnt i tabell 7.1, vil en sikkerhetsstillelse på ti prosent og en lengde på to år innebære direkte kostnader på mellom kr. 6 000 og kr. 30 000. Dette innebærer en nedgang på ca. 14 % sammenlignet med dagens ordning. Dersom kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse derimot ikke økes til ti prosent, men kravene til lengde bare reduseres til to år, vil de direkte kostnadene kunne reduseres med ca. 43 %, sml. tabell 7.4.

Tabell 7.8 Entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene)

	Kontrakts- vederlag: kr. 1 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 3 000 000	Kontrakts- vederlag: kr. 5 000 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse i byggetiden (3 %)	Kr. 30 000	Kr. 90 000	Kr. 150 000
Sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelse (10 %)	Kr. 100 000	Kr. 300 000	Kr. 500 000
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved to års varighet etter overtakelse og størrelse på 10 %	Kr. 4 600	Kr. 13 800	Kr. 23 000
<i>Reduksjon av direkte kostnader fra dagens ordning (relativt)</i>	<i>Ca. -18 %</i>	<i>Ca. -18 %</i>	<i>Ca. -18 %</i>
Samlede direkte kostnader for sikkerhetsstillelsen ved to års varighet etter overtakelse og størrelse på 5 %	Kr. 2 600	Kr. 7 800	Kr. 13 000
<i>Reduksjon av direkte kostnader fra dagens ordning (relativt)</i>	<i>Ca. -54 %</i>	<i>Ca. -54 %</i>	<i>Ca. -54 %</i>

Tabellen illustrerer hvilken endring i direkte kostnader en økning av sikkerhetsstillelsens størrelse fra fem til ti prosent vil ha der entreprenøren bygger på egen tomt (b-tilfellene). Dersom man legger til grunn de samme forutsetningene som nevnt i tabell 7.2, vil en sikkerhetsstillelse på ti prosent og en lengde på to år innebære direkte kostnader på mellom kr. 4 600 og kr. 23 000. Dette innebærer en nedgang på ca. 18 % sammenlignet med dagens ordning. Dersom kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse derimot ikke økes til ti prosent, men kravene til lengde bare reduseres til to år, vil de direkte kostnadene kunne reduseres med ca. 54 %, sml. tabell 7.5.

illustreres ved hjelp av eksemplene som har vært anvendt tidligere, se tabell 7.7 og 7.8.

Eksemplene viser hvilken effekt en økning av kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse – fra fem til ti prosent – antakelig vil ha på de direkte kostnadene. Igjen er det vanskelig å si om effekten vil være lineær, slik eksemplene forutsetter, men de gir etter utvalgets syn et ganske riktig bilde av hvilken effekt som kan forventes. Oppsummert vil en overgang til ti prosent dekningsomfang, med det foreslåtte kravet til lengde på to år, gi en viss besparelse sammenlignet med dagens ordning. Besparelsen vil imidlertid være større dersom man lar kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse forbli slik de er i dag og bare reduserer kravene til lengde til to år.

En økning av kravene til størrelse vil også måtte forventes å få betydning for de indirekte kostnadene, det vil si kostnadene forbundet med eventuelle krav til kontrasikkerhet. Dette kan illustreres på samme måte, se tabell 7.9.

Tabellen viser at en økning av kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse til ti prosent, forutsatt en lengde på to år etter overtakelsen, sannsynligvis vil gi en viss reduksjon i de indirekte kostnadene. Dersom sikkerhetsstillelsens størrelse ikke økes, vil reduksjonen av de indirekte kostnadene være tilsvarende større. Det er imidlertid vanskelig å forutse nøyaktig hvilken samlet effekt de ulike alternativene vil ha, da kontrasikkerhet ofte ikke stilles eller stilles med variert dekningsomfang.

Tabell 7.9

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
<i>Total kapitalbelastning i forhold til årlig omsetning</i>						
Bygging på forbrukerens tomt (a-tilfellene)	10 %	20 %	30 %	30 %	30 %	30 %
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning (prosentpoeng)	0	+5	+10	+5	0	-5
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning ( <i>relativt</i> )	0 %	Ca. 33 %	50 %	20 %	0 %	Ca. -14 %
Bygging på entreprenørens tomt (b-tilfellene)	3 %	13 %	23 %	23 %	23 %	23 %
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning (prosentpoeng)	0	+5	+10	+5	0	-5
Endring i kapitalbelastning fra dagens ordning ( <i>relativt</i> )	0 %	Ca. 63 %	Ca. 77 %	Ca. 28 %	0 %	Ca. -18 %
<i>Sammenlignet med alternativet ikke å øke sikkerhetsstillelsens størrelse til 10 % etter overtakelse</i>						
<b>A-tilfellene</b>						
Kapitalbelastning	10 %	15 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Endring i prosentpoeng fra dagens ordning ( <i>relativt</i> )	0 %	0 %	0 %	-20 %	Ca. -33 %	Ca. -43 %
<b>B-tilfellene</b>						
Kapitalbelastning	3 %	8 %	13 %	13 %	13 %	13 %
Endring i prosentpoeng fra dagens ordning ( <i>relativt</i> )	0 %	0 %	0 %	Ca. -28 %	Ca. -44 %	Ca. -54 %

Tabellen viser den relative kapitalbelastningen for entreprenøren i forhold til omsetningen dersom man reduserer garantitiden fra fem til to år og øker sikkerhetsstillelsens størrelse til ti prosent. Brukes de samme forutsetningene som i tabell 7.3, vil kapitalbelastningen reduseres fra 35 % til 30 % i a-tilfellene og 28 % til 23 % i b-tilfellene. Dette innebærer en relativ belastningsreduksjon på ca. 14 % i a-tilfellene og ca. 18 % i b-tilfellene. Nederst i tabellen finner man tallene dersom sikkerhetsstillelsens størrelse ikke økes fra fem til ti prosent, men kravene til lengde bare reduseres til to år, sml. tabell 7.6.

*Utvalgets flertall* – Berggren, Grøtte, Jæger og Bruslerud – har ikke funnet at det vil være hensiktsmessig å øke kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelsen til ti prosent.

En slik økning vil innebære at en stor del av den økonomiske gevinsten som oppnås ved å redusere kravene til sikkerhetsstillelsens lengde går tapt. Etter flertallets syn er det grunn til å anta at disse kostnadene – i hvert fall et godt stykke på vei – vil måtte dekkes av forbrukerne.

En eventuell økning av kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse må kunne begrunnes i et generelt behov for økt beskyttelse, og det må kunne påvises at dette generelle beskyttelsesbehovet vil bli ivaretatt ved å øke sikkerhetsstillelsens størrelse. Flertallet kan ikke se at dette er tilfellet. Forbrukere står i praksis uten beskyttelse først i tilfeller hvor kravet overstiger sikkerhetsstillelsens ramme på mellom tre og ti prosent, entreprenøren ikke har evne til å imøtekomme forbrukerens berettigede krav, samt hvor det ikke er underentreprenører som kan holdes ansvarlig etter direktkravregelen i bustadoppføringslova § 37. Som tidligere nevnt legger utvalget på bakgrunn av innhentet informasjon til grunn at slike situasjoner sjelden oppstår.

Utvalgets undersøkelser viser at det relativt sjelden foretas utbetalinger under dagens garantiordning. I tillegg betaler garantistene relativt ofte ikke 100 % av sikkerhetsstillelsens omfang i tilfeller hvor det foretas utbetalinger. Sintef har i den allerede nevnte rapporten Byggskadeomfanget i Norge (2006) konkludert med at det er «få høye, og mange små utbedringskostnader» i den norske entreprenørbransjen, jf. s. 16. Det er grunn til å tro at dagens fem-prosentgaranti gir et tilstrekkelig vern i de fleste tilfeller. En økning av kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse vil uansett bare i svært begrenset grad avhjelpe situasjonen hvor man står overfor de virkelig store krav, da økningen bare ville dekke forskjellen mellom fem og ti prosent av entreprenørens vederlag. Som nevnt i kapittel 7.3 er det etter utvalgets syn ikke aktuelt å øke sikkerhetsstillelsens størrelse slik at de virkelig store kravene blir dekket.

Videre dekker dagens fem-prosentgaranti kun mangler som «blir gjorde gjeldende på eit seinare tidspunkt enn i samband med overtakinga», jf. bustadoppføringslova § 12 annet ledd annet punktum. Mangler som avdekkes og som det reklameres på i forbindelse med overtakelsen, dekkes således av tre- eller ti-prosentgarantien, samt minst den tiendedel av vederlaget som ikke kan kreves betalt før overtakelsen, jf. § 47 første ledd bokstav c, jf. ovenfor. Forbruker har i tillegg en generell

adgang til å holde tilbake vederlag i forbindelse med overtakelsen for å sikre ethvert krav som følge av mangler, jf. § 31. I tillegg kan forbrukeren nekte overtakelse «dersom det ligg føre mangel som gjev rimeleg grunn til nektinga», jf. § 15 tredje ledd. Forbruker har dermed etter flertallets syn flere muligheter til å få dekket sine krav før fem-prosentgarantien i det hele tatt blir aktuell.

En økning av kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse til ti prosent av kontraktssummen etter overtakelse vil medføre en generell økning av kostnadene i ethvert utbyggingsprosjekt. Dette kan etter flertallets syn ikke forsvares sett opp mot den relativt beskjedne økningen av forbrukerbeskyttelsen man ville oppnå. Dersom forbrukere ønsker å helgardere seg mot større misligholdskrav, bør det heller kunne tegnes forsikringer som gir et vern mot dette («super-forsikringer»). Slike forsikringer vil imidlertid naturligvis innebære visse kostnader.

*Utvalgets mindretall* – Øines – mener at kravet til sikkerhetsstillelsens størrelse etter overtakelsen bør økes fra fem til ti prosent.

Mindretallet vil peke på at et samlet utvalg i kapittel 7.4.4.1 har argumentert for at det kan være hensiktsmessig å redusere sikkerhetsstillelsens lengde fra fem til to år. Dette reduserer forbrukerbeskyttelsen. Et samlet utvalg finner imidlertid at dette kan forsvares ettersom det vil være noe tilfeldig om mangler som ikke oppdages de første to årene etter overtakelse, oppdages før eller etter utløpet av garantitiden. Dermed gir dagens regler om sikkerhetsstillelse i år tre, fire og fem etter overtakelse liten forbrukerbeskyttelse sett opp mot kostnadene ved ordningen.

Utvalgets mindretall mener imidlertid at en reduksjon i sikkerhetsstillelsens lengde gir grunn til å øke sikkerhetsstillelsens størrelse. Dette vil gi en bedre forbrukerbeskyttelse for den mest relevante tidsperioden etter overtakelse, samtidig som kostnadene for entreprenører vil reduseres sammenlignet med dagens femårige fem-prosentgaranti. Kostnadsbesparelsene ved mindretallets løsning vil naturligvis være mindre enn ved flertallets, men mindretallet mener at en økning av sikkerhetsstillelsens størrelse til ti prosent vil balansere hensynene til entreprenør og forbruker på en bedre måte.

Eksemplene foran viser at de direkte kostnadene reduseres med ca. 43 % i a-tilfellene og ca. 54 % i b-tilfellene når sikkerhetsstillelsens lengde reduseres til to år. Isolert sett kan dette fremstå som betydelige besparelser, men de høye relative tallene er et utslag av at de direkte kostnadene i realiteten er små. Brukes de samme forutset-

ninger som i tabellene foran, vil en toårig garantiperiode redusere de direkte kostnadene med kr. 9 000 dersom man legger til grunn en kontraktssum på kr. 3 000 000. Dette er etter mindretallets syn en beskjeden kostnadsbesparelse som ikke forsvarer en svekkelse i forbrukervernet.

Hovedproblemet med dagens ordning er at man oppnår lite forbrukerbeskyttelse for pengene. Brukes forutsetningene i tabellene foran, er de direkte kostnadene med en femårig garantiperiode kr. 21 000 dersom man legger til grunn en kontraktssum på kr. 3 000 000. I et slikt tilfelle kan forbrukeren maksimalt få dekket et misligholdskrav på kr. 150 000 i perioden etter overtakelse. Vederlaget entreprenøren må betale til garantisten utgjør ca. 14 % av forbrukerens potensielle utbetaling. Det er tale om en forholdsvis høy premie, som reduseres til kr. 12 000 hvis sikkerhetsstillelsens lengde endres til to år, dvs. åtte prosent av forbrukerens potensielle utbetaling etter overtakelse.

Ved å øke kravene til sikkerhetsstillelsens størrelse samtidig som lengden reduseres, får forbrukere derimot en mer hensiktsmessig beskyttelse. Kostnadene blir selvsagt høyere enn om lengden bare reduseres. Til gjengjeld får forbrukerne betydelig bedre dekning i de to mest relevante årene etter overtakelse. Brukes det samme eksemplet som foran, vil de samlede direkte kostnadene være kr. 18 000, og forbrukeren vil ha sikkerhet for krav på inntil kr. 300 000. Premien utgjør her bare seks prosent av forbrukerens potensielle utbetaling.

Utvalgets mindretall mener dessuten at utvalgets undersøkelser viser at den største utfordringen med dagens ordning er kostnadene knyttet til *likviditetsbinding*. I alle fall er dette tilfellet for entreprenørene som må stille kontrasikkerhet for å få stilt sikkerhet. Etter mindretallets syn har undersøkelsene i liten grad vist at de direkte kostnadene er problematiske. Når utvalget møter bransjens hovedutfordringer ved å redusere sikkerhetsstillelsens lengde og dermed redusere forbrukerbeskyttelsen, må dette balanseres ved å øke sikkerhetsstillelsens størrelse i den forkortede perioden. Økningen kan selvsagt være tyngende for de mest marginale entreprenørene, men med en kortere tidsperiode vil entreprenørene oppleve mindre binding av likviditet. Når utvalgets undersøkelser i tillegg viser at det er stadig færre aktører som blir møtt med krav om kontrasikkerhet, mener utvalgets mindretall at en økning av sikkerhetsstillelsens størrelse gir et mer treffsikkert forbrukervern når lengden reduseres.

#### 7.4.4.3 Tidspunktet for sikkerhetsstillelse

Bustadoppføringslova § 12 inneholder ingen uttrykkelig regulering av når plikten til å stille garanti inntre. Som nevnt i kapittel 4.5 har Justisdepartementet foreslått innføring av slike regler i Prop. 108 L (2015–2016). Utvalgets mandat avgrenser imidlertid ikke mot behandling av dette temaet, og spørsmålet om når sikkerhetsstillelse skal stilles drøftes derfor i det følgende.

Utvalget er enig med Justisdepartementet i at det som en hovedregel bør stilles krav om at entreprenører stiller sikkerhet straks etter avtaleinngåelse.

Det er imidlertid ikke uvanlig at entreprenører tar visse forbehold i avtalene med forbrukere, herunder forbehold om igangsettelsestillatelse eller salg av et visst antall boliger. Utvalget har fått bekreftet av entreprenører og finansinstitusjoner at det ikke er hensiktsmessig at plikten til å stille sikkerhet uten unntak skal inntre ved avtaleinngåelse, da dette innebærer at det i enkelte tilfeller stilles sikkerhet for prosjekter som ikke blir gjennomført. Høringssvarene til departementets høringsnotat 28. oktober 2015 bekreftet inntrykket.

Utvalget slutter seg derfor til departementets forslag om at entreprenører som tar forbehold om innvilgelse av byggelån, salg av et visst antall boliger eller igangsettingstillatelse først plikter å stille sikkerhet etter at forbeholdene er bortfalt, på den betingelse at sikkerheten senest stilles før bygging igangsettes. En slik regel vil etter utvalgets syn ikke medføre særlige ulemper for forbrukerne. For det første vil det være lavere risiko for mislighold av kontrakten i perioden før forbeholdene er bortfalt eller før byggingen igangsettes. For det andre vil forbrukerne i dette tidsrommet som oftest ikke ha ytt vederlag og vil uansett ha rett til å kreve eventuelle forskudd tilbakebetalt dersom forbeholdene blir aktuelle. For det tredje har entreprenøren plikt til å stille særskilt garanti som sikkerhet for slike eventuelle forskudd fra forbruker, jf. § 47 tredje ledd. For det fjerde har ikke forbrukeren krav på at entreprenøren faktisk oppfører nybygget før forbeholdene er bortfalt, og man må forvente at forbrukeren avventer med å foreta disposisjoner som vil kunne påføre forbrukeren tap dersom forbeholdene blir gjort gjeldende slik at boligprosjektet ikke realiseres (for eksempel merutgifter til leie av bolig, lagring av møbler og finansiering), jf. høringsnotat 28. oktober 2015 punkt 4.

Utvalget mener at den samme adgangen til å utsette sikkerhetsstillelsen bør gjelde dersom forbrukere tar forbehold. Det er liten grunn til

at de to situasjonene skal behandles ulikt. Forbrukere bør kunne ta ytterligere forbehold enn entreprenør, for eksempel om salg av egen bolig.

## 7.5 Forbrukers tilbakehold av vederlag

Reglene om krav til sikkerhetsstillelse har en side til reglene om forbrukerens rett til å holde tilbake vederlag i bustadoppføringslova § 12 åttende ledd. Som nevnt i kapittel 4.5 har Justisdepartementet i Prop. 108 L (2015–2016) foreslått endringer i reglene om tilbakehold i forbindelse med forslaget om uttrykkelig regulering av når plikten til å stille sikkerhet inntre. Videre har departementet foreslått innføring av en særskilt regel om hevingsrett for forbrukere. I likhet med departementet ser utvalget disse reglene i sammenheng og vil i det følgende redegjøre for sitt syn på spørsmålene.

Bustadoppføringslova § 12 åttende ledd lyder i dag slik:

«Til det er dokumentert at det ligg føre garanti i samsvar med paragrafen her, har forbrukaren rett til å halde att alt vederlag.»

Justisdepartementet har foreslått et nytt innhold i § 12 åttende ledd, som etter forslaget vil bli nytt niende ledd:

*«I tilfelle der det skal stillast garanti etter fristen i andre ledd første punktum, har forbrukaren rett til å halde att alt vederlag fram til det er dokumentert at det ligg føre garanti i samsvar med paragrafen her. I tilfelle der det skal stillast garanti etter fristen i andre ledd andre punktum, og dette ikkje er gjort, kan forbrukaren gje entreprenøren eit skriftleg varsel med ein frist på minst ti virkedagar til å rette forholdet. Har entreprenøren heller ikkje innan denne fristen dokumentert at det er stilt garanti i samsvar med paragrafen her, har forbrukaren rett til å heve avtalen.»*

I korte trekk har departementet foreslått å opprettholde hovedregelen om forbrukerens rett til å tilbakeholde hele vederlaget inntil sikkerhet etter § 12 er stilt. Men det er foreslått at denne regelen bare kommer til anvendelse når entreprenørens plikt til å stille sikkerhet inntre «straks etter avtaleinngåinga», jf. Justisdepartementets forslag til nytt annet ledd første punktum i bustadoppføringslova § 12, se kapittel 4.5.

Dersom det er tatt særskilte forbehold ved avtaleinngåelsen – «om opning av byggjelån, sal av eit bestemt tal bustader eller løyve om igangsetjing» – inntre ikke entreprenørens plikt til å stille sikkerhet «straks etter avtaleinngåinga», men først «straks etter at atterhalda fell bort». I disse tilfellene har Justisdepartementet foreslått at regelen om tilbakehold av vederlag ikke skal gjelde. I stedet har man foreslått at forbrukeren gis rett til å heve avtalen dersom entreprenøren ikke stiller garanti innen ti dager etter skriftlig varsel fra forbrukeren.

Begrunnelsen for forslaget følger av Prop. 108 L (2015–2016) side 14–15, se kapittel 4.5.

Utvalget er av den oppfatning at den foreslåtte ordningen er komplisert og at den har enkelte uheldige sider.

Justisdepartementets forslag om hevingsrett gjelder i de tilfeller hvor det er tatt forbehold som medfører at sikkerhetsstillelse kan utsettes. Også i slike tilfeller kan entreprenøren ha behov for å kreve forskuddsbetaling for eksempel fordi entreprenøren skal utføre prosjektering eller lignende. På denne bakgrunn mener departementet at man ikke kan opprettholde regelen om at «forbrukaren [har] rett til å halde att alt vederlag» til det er dokumentert at sikkerhet er stilt etter § 12.

Det man i realiteten står overfor i slike situasjoner, er at entreprenøren har et behov for å bli tilført likviditet før forbrukeren tilføres verdi. Hva som bør være konsekvensene av dette har dermed en side til entreprenørens likviditetsplanlegging.

Problemstillingen om tilbakehold av vederlag kommer altså bare på spissen i situasjoner hvor entreprenører ikke har tilført verdier til byggetomten. Ved enhver avtale om forskuddsbetaling før utbyggingen har tatt til og i perioden hvor entreprenørens forbehold fortsatt gjelder, må entreprenøren stille sikkerhet for forskuddsbeløpet etter bustadoppføringslova § 47 tredje ledd. I b-tilfellene, hvor forbehold fra entreprenørens side er praktisk, må entreprenøren i tillegg, uansett, stille særskilt sikkerhet for forskuddsbetaling fra forbrukeren inntil hjemmelen til eiendommen er overført til forbrukeren, jf. § 47 annet ledd.

Når det på denne måten stilles sikkerhet «krone for krone» for forskuddsbetalte beløp, er det naturlig å tro at forbrukerens interesser uansett er godt ivaretatt. En nærliggende tanke kunne derfor være å videreføre dagens regel om tilbakeholdsrett, men med unntak for det tilfellet at det er stilt sikkerhet for forskuddsbeløp etter § 47. En slik regel ville imidlertid, som Justisdepartementet påpeker, medføre at forbrukerne ville stå igjen

med få midler til å fremtvinge sikkerhetsstillelse etter bustadoppføringslova § 12, som skal gi vern mot annen risiko enn sikkerhet etter § 47.

Så langt følger utvalget Justisdepartementets resonnerement. Utvalget har imidlertid en annen oppfatning om hva konsekvensene bør være.

Det underliggende ved et krav om forskuddsbetaling er som nevnt at det kan foreligge et likviditetsbehov hos entreprenøren. I lys av dette er det etter utvalgets syn mer nærliggende å kreve at entreprenøren stiller sikkerhet etter bustadoppføringslova § 12 før forskuddsbetaling kan kreves. Det vil gi det samme incentivet til at sikkerheten kommer på plass som ellers. En opprettholdelse av dagens regel i § 12 åttende ledd gjør reguleringen mindre komplisert, og man unngår også den særskilte, og nokså hardskårne, hevingsregelen som er foreslått av Justisdepartementet. Manglende sikkerhetsstillelse etter bustadoppføringslova § 12 kan etter omstendighetene medføre at det foreligger hevingsberettigende mislighold etter de generelle reglene, jf. bustadoppføringslova § 20, jf. § 17 tredje ledd, men heving – med de omfattende konsekvenser det medfører – bør nettopp forbeholdes tilfeller hvor det i alminnelighet fremstår som berettiget.

Etter utvalgets syn vil også departementets forslag kunne skape en del usikkerhet og dermed også grunnlag for tvister. For eksempel vil det kunne være uklart når et forbehold skal anses bortfalt. Utvalgets forslag fjerner riktignok ikke slik usikkerhet helt, men potensialet for tvister blir antakelig mindre.

Et enstemmig utvalg foreslår dermed å opprettholde dagens regulering i bustadoppføringslova § 12 åttende ledd i et nytt niende ledd, se spesialmotivene.

## 7.6 Tilpasninger i annet regelverk

### 7.6.1 Innledning

Dersom utvalget foreslår innført endringer i bustadoppføringslova § 12, skal det i følge mandatet også vurderes om det er behov for tilpasninger i annet regelverk. Utvalget har funnet grunn til å foreslå enkelte endringer.

### 7.6.2 Endringer i avhendingslova

Dersom avtale om overdragelse av bygning først inngås når oppføring er fullført, gjelder ikke bustadoppføringslova, men avhendingslova. For slike avtaler stilles det ikke krav om sikkerhets-

stillelse, da avhendingslova ikke inneholder en regel tilsvarende bustadoppføringslova § 12.

Ved avtaler om oppføring av bolig på entreprenørens grunn (b-tilfellene), har utvalget registrert at enkelte entreprenører venter med å inngå salgsavtale til etter ferdigstillelse av byggearbeidene. Dermed kommer avhendingslova til anvendelse, og plikten til å stille sikkerhet etter bustadoppføringslova § 12 unngås. For større prosjekter der bygging starter før alle enhetene er solgt, vil det kunne oppstå situasjoner hvor det er stilt sikkerhet for noen av enhetene, men ikke for alle. Utvalget har også sett tilfeller hvor entreprenører gjør tilpasninger for å redusere den kontraktssum som gir utgangspunktet for beregningen av garantien som skal stilles etter bustadoppføringslova § 12. For eksempel stifter entreprenøren ulike selskaper, og forbrukeren kjøper byggearbeidet hos ett selskap og byggesett hos et annet.

Et enstemmig utvalg mener at dette er uheldig. Det bør stilles sikkerhet for alle nybygde boliger, uavhengig av om kjøpsavtalen inngås før eller like etter ferdigstillelse. De samme hensynene gjør seg gjeldende i begge tilfeller. Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny bestemmelse i avhendingslova om plikt til å stille sikkerhet i tråd med bustadoppføringslova § 12 ved salg av nyoppført bolig. Slik likebehandling vil hindre at det gjøres samfunnsøkonomisk uheldige tilpasninger for å unngå kravet om sikkerhetsstillelse. Fordi formålet er å forhindre omgåelse av bustadoppføringslovas regler, bør imidlertid plikten til å stille sikkerhet etter avhendingslova bare gjelde i ett år etter ferdigstillelse.

### 7.6.3 Bør det innføres offentligrettslige krav?

Utvalgets undersøkelser har avdekket at flere entreprenører unnlater å stille sikkerhet etter bustadoppføringslova § 12 i tilfeller hvor dette er pålagt, se kapittel 6.3 og 6.4. Hvor stor utbredelse dette fenomenet har, er det vanskelig å stadfeste nøyaktig, men ca. 8 % av entreprenørene som deltok i utvalgets spørreundersøkelse oppga at de hadde unnlatt å stille sikkerhet. Det fremstår dermed ikke som et marginalt problem.

I dag finnes det ingen særskilte kontrollmekanismer som sikrer at entreprenøren faktisk stiller sikkerhet, selv om enkelte banker kontrollerer om sikkerhet er stilt før det ytes byggelån, se kapittel 6.2.1.

Spørsmålet er om myndighetene bør tillegges oppgaven med å kontrollere at sikkerhet faktisk stilles. I andre skandinaviske land er sikkerhets-

stillelse nettopp et vilkår for å få byggetillatelse, se kapittel 5.

Utvalget har diskutert ulike løsninger. Én mulighet er å stille krav til dokumentasjon om at sikkerhet er stilt ved søknad om igangsettingstillatelse til plan- og bygningsmyndighetene. En annen mulighet er å pålegge ansvarlig søker å påse at forholdet er i orden. Et tredje alternativ er å innføre et sanksjonssystem slik man finner i dansk rett. Som nevnt i kapittel 5.2 kan kommunen ilegge daglige eller ukentlige bøter dersom entreprenøren ikke tegner obligatorisk byggfeilforsikring senest ved overlevering eller innflytning.

Utvalget mener at det foreligger et behov for tiltak som sikrer at entreprenørene stiller sikkerhet, men at ingen av de skisserte løsningene fremstår som egnet. Offentligrettslige dokumentasjonskrav i byggesøknader får ingen virkning der entreprenøren ikke på forhånd har kontrahert med forbruker, og er dermed ikke egnet i mange tilfeller hvor entreprenøren bygger på egen tomt. Innføring av et offentlig styrt sanksjonssystem for brudd på reglene i bustadoppføringslova § 12 krever at det gjennomføres vurderinger som ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget har heller ikke funnet eksempler på andre offentligrettslige regler som kan være egnet til å sikre at entrepre-

nører overholder kravene i bustadoppføringslova § 12.

Utvalget nøyer seg med å påpeke at det synes å foreligge et behov som Justisdepartementet bør utrede, eventuelt i samråd med andre berørte myndigheter.

I denne forbindelse vil utvalgsmedlemmene Jæger og Øines særskilt fremheve ett forhold. Reguleringsregimet knyttet til byggevirkosomhet, herunder for boliger og fritidsboliger, er svært omfattende og komplekst. For få optimale reguleringer for å ivareta de ulike aktørenes interesser, bør de ulike reguleringene ses i sammenheng, og da slik at de plan- og bygningsrettslige reglene sees i sammenheng med de privatrettslige reglene i bustadoppføringslova. Da kan det også være naturlig å gå inn i en bredere vurdering av mulige forsikringsløsninger. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å foreta en helhetlig vurdering av forholdet mellom de ulike offentligrettslige og privatrettslige regler som regulerer boligbygging. Jæger og Øines mener imidlertid at et slikt utredningsarbeid kunne vært hensiktsmessig. Et slikt arbeid bør ta sikte på å vurdere den privatrettslige og offentligrettslige reguleringen i sammenheng for å finne kostnadseffektive løsninger som gir god forbrukerbeskyttelse og riktig kvalitet på boligene som bygges.



## Kapittel 8

### Økonomiske og administrative konsekvenser

Bustadoppføringslova regulerer forholdet mellom entreprenører og forbrukere i forbruker-entreprisekontrakter. Endringsforslaget vil ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

For entreprenørene antar utvalget at forslaget om reduksjon av sikkerhetsstillelsens lengde i bustadoppføringslova § 12 vil redusere kostnadene i byggeprosjekter. Effekten på dette punktet er avhengig av om det er flertallets eller mindretallets forslag som velges. Innsparingen for entreprenørene må antas å kunne gi en positiv effekt på boligprisene sett fra forbrukernes ståsted. I noen tilfeller vil imidlertid forbrukere kunne stå igjen med et usikret tap som ville være dekket av

sikkerhet etter dagens regler. Dette vil gjelde for perioden fra to år etter overtakelse av boligen eller fritidsboligen og tre år frem i tid. Videre vil en reduksjon av sikkerhetsstillelsens lengde antas å få en effekt på konkurransen i forbrukerentreprisemarkedet, da inngangskostnader og løpende kostnader for entreprenørene reduseres.

Dersom det åpnes opp for at også skadeforsikring blir et alternativ, kan dette få positive konsekvenser for markedssituasjonen.

Forslaget om å innføre en regel om plikt til å stille sikkerhet i enkelte avtaler som omfattes av avhendingslova vil medføre noe økte kostander i forbindelse med slike transaksjoner.

## Kapittel 9

# Merknader til lovbestemmelsene

### 9.1 Merknader til endringer i bustadoppføringslova

---

Til § 12:

Nytt *annet ledd* første og annet punktum innebærer en lovregulering av hvilket tidspunkt entreprenørens plikt til å stille sikkerhet inntreffer. Justis- og beredskapsdepartementet har parallelt med utvalgets arbeid foreslått innføring av regler om spørsmålet i Prop. 108 L (2015–2016). I likhet med departementet mener utvalget at entreprenører som hovedregel skal stille sikkerhet straks etter avtaleinngåelse, men at sikkerhetsstillelse kan utsettes der det er tatt forbehold om oppnåelse av byggelån, salg av et visst antall boliger eller igangsettingstillatelse. Utvalget slutter seg til departementets vurderinger på dette punktet.

I nytt annet ledd tredje punktum har utvalget funnet grunn til å presisere at den samme adgangen til å utsette sikkerhetsstillelse bør gjelde dersom forbruker tar forbehold. Det er liten grunn til at de to situasjonene skal behandles ulikt. Det foreslås at entreprenøren skal kunne utsette sikkerhetsstillelse dersom forbruker stiller «andre atterhald». Dette betyr at forbruker skal kunne ta ytterligere forbehold enn entreprenør, for eksempel om salg av egen bolig. Utvalget ser ikke grunn til å regulere nærmere hvilke forbehold som kan tas av forbruker.

Ifølge nytt annet ledd fjerde punktum skal sikkerhet under enhver omstendighet stilles før byggearbeidene igangsettes. Når byggearbeidene «tek til» vil bero på en konkret vurdering som utvalget ikke har funnet grunn til å regulere nærmere. I likhet med departementets forslag i Prop. 108 L (2015–2016) mener utvalget at det bør tas utgangspunkt i de former for byggearbeider som kan lede til et mangelsansvar for entreprenøren. Riving av et eksisterende bygg er for eksempel ikke relevant, mens annet arbeid på tomten kan

regnes som en oppstart av byggearbeidet slik atplikten til å stille sikkerhet inntreffer.

Om tidspunktet for sikkerhetsstillelse vises det for øvrig til de alminnelige motiver i kapittel 7.4.4.3.

Et enstemmig utvalg har funnet grunn til å endre sikkerhetsstillelsens lengde. I nytt *tredje og fjerde ledd* reduseres varigheten fra fem til to år etter overtakelse. På dette punkt endres rettstanden til slik den var før lovendring 10. desember 2010 nr. 74. Utvalgets begrunnelse fremgår av de alminnelige motiver i kapittel 7.4.4.1.

Utvalgets flertall har i nytt tredje og fjerde ledd ikke funnet grunn til å gjøre endringer i sikkerhetsstillelsens størrelse. Utvalgets mindretall har på sin side foreslått at størrelsen etter overtakelse bør utvides fra fem til ti prosent, se kapittel 7.4.4.2. Dette ville i tilfelle nødvendiggjøre en endring av ordlyden «fem prosent» til «ti prosent» i nytt tredje og fjerde ledd.

I nytt *åttende ledd* foreslås det å utvide dagens ordning slik at også ordinære skadeforsikringselskaper skal kunne tilby sikkerhetsstillelse etter bustadoppføringslova § 12. Utvalget mener at skadeforsikring bør være et tredje alternativ på lik linje med selvskyldnergaranti eller lignende og kontantdepot, se de alminnelige motiver i kapittel 7.3.

Et enstemmig utvalg foreslår å videreføre dagens regel om forbrukers rett til å tilbakeholde vederlag i nytt *niende ledd*. Utvalget slutter seg dermed ikke til Justisdepartementets forslag i Prop. 108 L (2015–2016) om at forbruker bare har adgang til å tilbakeholde vederlag der sikkerhet skal stilles ved avtaleinngåelse, se de alminnelige motiver i kapittel 7.5. Dersom departementets forslag vedtas, vil utvalgets forslag dermed nødvendiggjøre ny lovendring.

Utvalget har ikke funnet grunn til å regulere nærmere hvordan en eventuell forsikringsordning skal utformes. Nytt *tiende ledd* bestemmer derfor at Kongen kan fastsette nærmere forskrifter om krav til garantier og forsikringer.

*Til § 47:*

Som følge av omnummereringen av leddene i § 12, foreslås det i § 47 *tredje ledd* annet punktum å endre henvisningene fra § 12 femte og sjette ledd til sjette og sjuende ledd.

brukere også skal stille sikkerhet i tråd med bustadoppføringslova § 12 der avtalen omfattes av avhendingslova. Regelen gjelder der det er mindre enn ett år siden byggingen av boligen eller fritidsboligen ble ferdigstilt.

## **9.2 Merknader til endringer i avhendingslova**

---

*Til § 2-11:*

Forslag til ny § 2-11 innebærer at selgere av nyoppførte boliger eller fritidsboliger til for-

## Kapittel 10

# Forslag til endringer i bustadoppføringslova og avhendingslova

### I

I lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtalar med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m. foreslås følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12. *Garanti for oppfylfilling av avtalen*

Entreprenøren skal stille garanti for oppfyl-  
linga av avtalen. Ei slik plikt gjeld likevel ikkje  
dersom ein på avtaletida kan rekne med at  
vederlaget ikkje vil overstige to gonger grunn-  
summen i folketrygda.

*Entreprenøren skal stille garantien straks etter  
avtaleinngåinga. Er det i avtalen teke atterhald om  
opning av byggjelån, sal av eit bestemt tal bustader  
eller løyve om igangsetjing, er det likevel tilstrekke-  
leg at entreprenøren stiller garantien straks etter at  
atterhalda fell bort. Det same gjeld óg ved andre  
atterhald med tilsvarande verknad frå forbrukaren  
si side. Entreprenøren skal i alle høve stille garanti  
før byggjearbeidet tek til.*

Garantien skal gjelde fram til to år etter over-  
takinga og dekkje ein sum som minst svarer til ti  
prosent av vederlaget. For krav som blir gjorde  
gjeldande på eit seinare tidspunkt enn i sam-  
band med overtakinga, kan garantisummen like-  
vel vere fem prosent av vederlaget.

For avtalar som omfattar rett til grunn (§ 1  
første ledd bokstav b), skal garantien gjelde  
fram til to år etter overtakinga og dekkje ein sum  
som minst svarer til fem prosent av vederlaget.  
For krav som blir gjorde gjeldande før over-  
takinga, kan garantisummen likevel vere tre pro-  
sent av vederlaget. Dessutan gjeld § 47 andre og  
tredje ledd om garanti for forskotsbetaling.

Ved avtalar om rett til bustad som er knytt til  
eller skal knytast til andel i burettslag, jf. § 1 a,  
skal garantisummen i andre og tredje ledd reknast  
på grunnlag av den samla summen av kontant-  
vederlag og andel fellesgjeld i burettslaget.

Garantisten kan ikkje ta atterhald om avgren-  
sing av ansvaret på grunn av manglande premiebe-  
taling eller anna mishald frå entreprenørens side.  
Det kan ikkje setjast frist for melding til garantisten  
om krav som er gjorde gjeldande i tide overfor  
entreprenøren. Har forbrukaren svart på førespur-  
nad frå garantisten om kva krav som er gjorde gjel-  
dande innan fristane, gjeld ansvaret berre krav som  
er nemnde i svaret frå forbrukaren.

Garantien kan også gjerast gjeldande av for-  
brukaren sine rettsetterfølgjarar. Garantisten kan  
ikkje ta atterhald som avgrensar denne retten.

Garanti skal gjevast i form av sjølvskuld-  
garanti eller tilsvarande frå ein finansinstitusjon  
som har rett til å tilby slik teneste i Noreg. Likt  
med garanti skal reknast deponering av penge-  
sum i finansinstitusjon som nemnd i første punk-  
tum på tilsvarande vilkår og forsikring teikna av  
entreprenøren.

Til det er dokumentert at det ligg føre  
garanti i samsvar med paragrafen her, har for-  
brukaren rett til å halde att alt vederlag.

*Kongen kan gje nærare føresegner om krav til  
garantiar og forsikringar.*

§ 47 tredje ledd annet punktum skal lyde:  
§ 12 *sjette og sjuande* ledd gjeld tilsvarande.

### II

I lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast  
eigedom foreslås følgende endringer:

§ 2-11 skal lyde:

§ 2-11 *Plikt til å stille garanti*

*Seljaren skal stille garanti i tråd med lov om  
avtalar med forbrukar om oppføring av ny bustad  
m.m. § 12 ved sal av ny eigarbustad eller fritidshus  
som vert seld innan eit år etter ferdigstillinga,  
såframt seljaren har gjort avtalen som ledd i  
næringsverksemd.*

# Norges offentlige utredninger

## 2015 og 2016

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015  
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget  
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

#### **Finansdepartementet:**

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd  
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen  
IV NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi  
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt  
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering  
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring  
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet  
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering  
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi  
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten

#### **Forsvarsdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2015: 11 Med åpne kort  
NOU 2015: 17 Først og fremst

#### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet  
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn  
NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning  
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova

#### **Klima- og miljødepartementet:**

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

#### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand  
NOU 2016: 4 Ny kommunelov

#### **Kulturdepartementet:**

#### **Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2015: 2 Å høre til  
NOU 2015: 8 Fremtidens skole  
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 6/2016