

Kapittel 28

Byggfeilforsikring

28.1 Mandatet

Bygningslovutvalget ble i brev av 23. september 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet anmodet om å foreta en tilleggsutredning om garanti- og forsikringsordninger for byggfeil. Mandatet for tilleggsoppgaven lyder slik:

”Henvendelser til departementet har reist spørsmål om det bør innføres garanti- og forsikringsordninger for byggfeil, bl a med henvisning til at kontrollsystemet etter plan- og bygningsloven ikke fungerer etter hensikten. Slike ordninger ble vurdert i forbindelse med Ot.prp. nr. 39 (1993-94), og en egen arbeidsgruppe utarbeidet forslag til en frivillig forsikringsordning. Lovfesting av garanti ble ikke foreslått. Garanti i privatrettslige forhold er i hovedsak ivaretatt gjennom kontrakter, og garantier overfor det offentlige ble ansett uhensiktsmessig.

Departementet ber Bygningslovutvalget vurdere behovet for innføring av slike ordninger. Forhold departementet ønsker belyst i denne sammenheng er f eks:

- Hvor stor del av behovet dekkes av eksisterende garanti- eller forsikringsordninger?
- Hvordan ser de enkelte bransjer (byggenæringen, forsikringsbransjen, forbrukerne) på situasjonen?
- Er det behov for lovfestede ordninger, eller er reglene om ansvar og kontroll sammen med kontraktsrettslige forhold, bustadoppføringslov osv, tilstrekkelig til å stadfeste og gjennomføre økonomisk ansvar for byggfeil?
- Er det eventuelt behov både for garantiordninger og forsikringsordninger?

Departementet forventer at utvalgets utredning om garanti- og forsikringsordning leveres sammen med delutredning II. Departementet ber om utvalgets tilrådning om og på hvilken måte man eventuelt bør arbeide videre med utvalgets forslag på dette punkt.”

28.1.1 Forståelsen av mandatet

Bygningslovutvalget finner det mest hensiktsmessig å benytte ordet ”byggfeil”, fremfor ”byggfeil”. Ordet ”byggfeil” rekker videre enn ”byggfeil”, og omfatter alle typer feil og mangler ved bygningen

(resultatet av byggeprosessen) uavhengig av i hvilken del av prosessen årsaken ligger. For eksempel dekkes prosjekteringsfeil, feil i utførelsen, feil ved materialvalg mv. Ordet ”byggfeil” kan lett oppfattes å relatere seg kun til feil ved byggingen, og dermed bli for snevert i forhold til de årsaksforhold og mangelsformer som må analyseres.

Utvalget forstår det slik at det ligger flere ulike hensyn og behov til grunn for ønsket om å utvide mandatet til å omfatte en mulig garanti- og forsikringsordning for byggfeil.

For det første synes det ønskelig å få vurdert om en slik ordning kan være et egnet virkemiddel for å forbedre kvaliteten på bygninger og andre tiltak. Dette blant annet ut fra at det fra flere hold gis uttrykk for at byggesaksreformen som ble vedtatt i 1995, ikke fungerer etter hensikten. Selv om de fleste aktører i byggenæringen utfører sine oppgaver forsvarlig, registrerer både brukere, samfunnet og byggenæringen at feil fortsatt blir gjort, og at forekomsten og omfanget av byggskader ikke synes å være vesentlig redusert. Noe av årsaken kan for eksempel være at systemet ikke har klart å forhindre at mindre seriøse aktører opererer i markedet, og at for eksempel svart arbeid derfor fortsatt er et problem. Spørsmålet blir således om en garanti- eller forsikringsordning for byggfeil kan være egnet til å bidra til høyere kvalitet, og til å redusere forekomsten av byggfeil for eksempel gjennom å sile ut useriøse aktører i næringen.

Videre forstår utvalget det slik at det er ønskelig å få vurdert om det er behov for å innføre slike ordninger slik at de som rammes av byggfeil lettere kan få dekket sine økonomiske tap. Særlig kan konsekvensene av byggfeil bli store hvis det dreier seg om bygninger som brukes til beboelse, og der den skadelidende er en alminnelig boligkjøper uten spesielle kunnskaper om hvordan man kan sikre seg mot risiko for feil. Et viktig element ved en eventuell garanti- og forsikringsordning for byggfeil må derfor i tilfelle være at den som blir begunstiget gjennom ordningen er den som blir sittende som eier av det som bygges. Det er denne som i praksis opplever de praktiske og økonomiske konsekvensene av at det inntreffer byggfeil.

På grunn av at det særlig er den ikke profesjonelle boligkjøperen man vil ha i tankene ved vurderingen av om det bør innføres garanti- og forsikringsordninger for byggfeil, vil ofte betegnelsen "forbruker" bli brukt om denne parten i det følgende. De mest typiske kontraktskonstellasjoner innenfor boligsegmentet vil være avhendingskontrakter, jf. avhendingslova (lov av 3. juli 1992 nr. 93), hvor partene betegnes som "selger" og "kjøper", og bustadoppføringslova (lov av 13. juni 1997 nr. 43), hvor partene betegnes "entreprenør" og "forbruker". I de alminnelige entreprisekontrakter benevnes leverandøren også som "entreprenør", mens kjøperen oftest betegnes som "byggherre". For å fange opp flest mulige forhold betegnes nedenfor for enkelthets skyld, selgeren/leverandøren som "entreprenør" (den som eventuelt plikter å tegne forsikring/garanti), mens den som blir begunstiget gjennom ordningen betegnes "eier" (av bygget som viser seg å være beheftet med byggfeil) eller "forbruker" når det siktes til forbrukerforhold.

Bygningslovutvalget er bedt om å utrede behovet for *både* garanti- og forsikringsordninger for byggfeil. Både en garantiordning og en forsikringsordning har enkelte kjennetegn som skiller ordningene klart fra hverandre. Normalt kjennetegnes en garantiordning ved at den som skal utføre eller levere en ytelse må *innestå økonomisk* for at ytelsen tilfredsstiller avtalte forutsetninger. En forsikringsordning kjennetegnes som oftest ved at man mot et vederlag kan få *overført risikoen* for et økonomisk tap til et forsikringsselskap. Ofte brukes begrepene imidlertid om hverandre, og som ordninger kan de ha så mange fellestrekk at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom dem. Grovt sett kan man si at garanti og forsikring er to forskjellige juridiske konstruksjoner som i det vesentlige dekker de samme formål og behov, nemlig å etablere sikkerhet for at en skadelidt får økonomisk dekning i tilfelle en feil, skade eller et uhell, som måtte medføre økonomisk tap, inntreffer. For de potensielt ansvarlige for byggfeil vil ordninger som forsikring og garanti muliggjøre risikospredning.

Sett i sammenheng med byggfeil kan en garantiordning i sin egentlige forstand i hovedtrekk for eksempel gå ut på at en entreprenør stiller garanti som gir byggets eier økonomisk beskyttelse mot feil og skader eller manglende oppfylningsevne/vilje fra entreprenørens side. Normalt vil entreprenøren ved å betale et engangsvederlag få en bank, et forsikringsselskap eller en annen finansieringsinstitusjon til – på nærmere angitte vilkår – å stå som garantist for et konkret garantibeløp knyttet til et konkret byggeprosjekt. Dersom det konstateres

byggfeil, er garantisten forpliktet til på vegne av entreprenøren å innfri garantien i henhold til de avtalte vilkår. Garantien varighet i tid, og dens omfang/dekningsområde vil på basis av lov- eller avtalegrunnlag kunne tilpasses det som anses som rimelig og nødvendig.

En forsikringsordning for byggfeil vil også ha som formål å beskytte erverver mot feil fra entreprenørens og andre tjenesteytere i byggeprosessen og deres eventuelle kontraktsmedhjelpers side. En forsikringsordning i sin egentlige forstand kan for eksempel gå ut på at entreprenøren mot å betale et engangs- eller periodevis vederlag (en premie) til et forsikringsselskap, en bank eller en annen finansieringsinstitusjon, sikrer at eiere av bygg som entreprenøren generelt har ansvar for i forsikringsperioden, får utbetalt erstatning fra forsikringsselskapet dersom byggfeil konstateres. Det er i så tilfelle forsikringsselskapet som foretar utredning av erstatningens størrelse. Normalt vil dette svare til skadelidtes/forsikredes faktiske økonomiske netto tap (eventuelt med fradrag av egenandel). Dersom alle vilkår fastsatt i lov eller avtale er oppfylt, vil forsikringssummen bli utmålt og utbetalt. I hvilken grad og på hvilken måte et forsikringsselskap som har foretatt utbetaling vil komme til å søke regress hos entreprenøren kan variere. Både faren for å måtte betale høyere forsikringspremie og for å måtte betale regress, er faktorer som normalt vil motivere den forsikrede til å redusere risikoen for at forsikringsselskapet må foreta utbetaling.

28.2 Gjeldende rett

28.2.1 Innledning

I Norge finnes ingen generell lov om garanti- eller forsikringsordninger for byggfeil. Da bustadoppføringslova (lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m.) trådte i kraft i 1997, fikk vi imidlertid en bestemmelse om at entreprenører som inngår avtale med forbruker om oppføring av bolig, må stille garanti for kontraktsmessig oppfylning av avtalen. Dette er det nærmeste man i Norge kommer en lovfesting av forsikrings- eller garantiordninger for mangelsansvar i forbindelse med bygging. Bygningslovgivningen inneholder for øvrig ingen særskilte bestemmelser om garanti- eller forsikring.

Det foreligger imidlertid ingen rettslige hindre for at forsikringsselskaper eller andre bank- eller finansieringsinstitusjoner kan tilby byggfeilforsikring eller garantistillelse dersom de finner det hensiktsmessig og entreprenørene ønsker det. Som

det fremgår nedenfor er det ingen norske forsikringsselskaper som tilbyr en ren og generell byggfeilforsikring i dag. I tillegg til de lovpålagte garantiene etter bustadoppføringslova, stilles det derimot garantier i et stort omfang i tilknytning til bygge- og entreprisekontrakter utenfor forbrukerforhold, jf. for eksempel NS 8405 B9 Punkt 9 Sikkerhetsstillelse.

Nedenfor gjennomgås først hovedtrekkene i bustadoppføringslova og dens garantibestemmelse. Deretter omtales kort enkelte lover som kan være av relevans i forhold til å vurdere garanti- eller forsikringsordninger for byggfeil. Til slutt foretas en kort gjennomgang av ulovfestede garanti- og forsikringsordninger.

28.2.2 Bustadoppføringslova (lov av 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m.)

Loven gjelder avtaler mellom entreprenør og forbruker om oppføring av ny selveierbolig, herunder fritidsbolig. Loven gjelder både avtale om kun oppføring av bygning på forbrukerens grunn, jf. § 1a (a-tilfellene), og avtale om rett til tomt med bygning på, så lenge arbeidet med oppføringen ikke er fullført på avtaletidspunktet, jf. § 1b (b-tilfellene). I praksis er b-tilfellene de hyppigst forekommende. Som oppføring av ny bolig regnes også full ombygging som resulterer i en ny bolig.

Loven er ufravikelig, men er ikke til hinder for at det kan inngås avtaler som er mer gunstig for forbrukeren enn det som følger av loven.

For avtaler der en må regne med at vederlaget blir mer enn to ganger grunnbeløpet i folketrygden, skal entreprenøren stille garanti for oppfyllelse av avtalen, jf. § 12. Forbrukeren kan holde tilbake vederlaget inntil entreprenøren dokumenterer at garanti er gitt. Garantien skal gis i form av selvskyldnergaranti fra en finansinstitusjon, typisk bank eller forsikringsselskap. Med selvskyldnergaranti menes at forbrukeren kan kreve betaling av garantisten når det foreligger et mislighold fra entreprenøren, uten at forbrukeren må vente og se om entreprenøren har økonomisk evne og/eller vilje til å betale. Likt med garanti regnes at entreprenøren deponerer en pengesum i en finansinstitusjon og at institusjonen utbetaler til forbrukeren dersom entreprenøren misligholder.

Garantien skal omfatte krav som blir gjort gjeldende i løpet av byggeperioden og opp til to år etter overtakelse. Garantien omfang innenfor toårsfristen er forskjellig ettersom det er tale om et a-tilfelle eller b-tilfelle. I a-tilfellene skal garantien være på 5 % av samlet vederlag frem til overtakelse, og 3 %

dersom krav gjøres gjeldende på et senere tidspunkt, jf. § 12 andre ledd. I b-tilfellene, skal garantien være på minst 2 % for krav som blir gjort gjeldende før overtakelse, og 3 % for resten, jf. § 12 tredje ledd.

Garantiens omfang er begrenset oppad til to år selv om lengste reklamasjonsfrist etter loven er på fem år.

Garantisten kan etter loven ikke ta forbehold om avgrensing av sitt ansvar overfor forbrukeren på grunn av manglende premiebetaling eller annet mislighold fra entreprenørens side.

28.2.3 Avhendingslova (lov av 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom)

Loven regulerer avtaler om salg av fast eiendom, enten det er hus på eiendommen eller ikke, og enten det gjelder boligeiendom eller ikke. For boligens vedkommende gjelder loven avtaler om salg av "brukte" boligeiendommer, samt salg av nye boliger dersom avtalen er gjort etter at boligen er oppført. Avhendingslova gjelder kun salgssavtaler, mens avtale om oppføring av hus faller utenfor. I hovedsak er forskjellen mellom en ny bolig som omfattes av bustadoppføringslova og en som omfattes av avhendingslova - at bustadoppføringslova gjelder når avtalen inngås før huset er ferdig, mens avhendingslova gjelder når avtalen inngås etter at huset er oppført. En avtale etter bustadoppføringslova er en entreprisavtale i tillegg til en kjøpsavtale, mens en avtale etter avhendingslova er en ren kjøpsavtale.

Avhendingslova har ingen bestemmelse om plikt for entreprenøren/selgeren til å stille garanti mot byggfeil som måtte bli oppdaget. Reklamasjonsfristen etter avhendingslova er 5 år.

28.2.4 Kjøpsloven (lov av 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp)

Loven regulerer kjøp av bygningsmaterialer samt "byggesett" uten avtale om oppføring av huset. Denne loven har ingen bestemmelse som sikrer kjøpers eventuelle krav mot selger ved byggfeil.

28.2.5 Håndverkertjenesteloven (lov av 16. juni 1989 om håndverkertjenester m.m. for forbrukere)

Loven gjelder avtaler eller oppdrag om bestemte tjenester som inngås mellom næringsdrivende og forbrukere. Eksempler på typer arbeid som faller inn under loven er oppføring av tilbygg, påbygg og garasjer så lenge bygget ikke utgjør noen ny boen-

het. Loven inneholder reklamasjonsregler, men ingen bestemmelse om at den næringsdrivende må tegne forsikring eller stille garanti mot utførelsesfeil.

28.2.6 Ulovfestede garanti- og forsikringsordninger

28.2.6.1 Innledning

Som nevnt under punkt 28.1.1 kan det være vanskelig å skille garanti- og forsikringsordninger fra hverandre. Ofte brukes begrepene om hverandre, og ordninger som betegnes som enten garanti eller forsikring kan i praksis inneha elementer av både garanti og forsikring. I fremstillingen nedenfor er det foretatt et skille hovedsakelig ut fra betegnelsen på ordningen.

28.2.6.2 Forsikring

Siden det ikke finnes noen lovfestet byggfeilforsikring i Norge må en slik ordning baseres på frivillighet, og på den måten at det er opp til forsikringsselskapene å vurdere om de ønsker å tilby denne type forsikring og opp til markedet å etterspørre produktet.

I Norge tilbys byggfeilforsikring i dag kun gjennom Boligsamvirket (benevnt BS Byggfeilforsikring). Forsikringen dekker kostnader som kan bli påført borettslag og sameier tilknyttet Boligsamvirket i forbindelse med utbedring av feil i konstruksjon, materialer eller utførelse, og kostnader for å utbedre skader som følge av feilen (følgeskader) samt tap som inntreffer dersom entreprenør går konkurs. Forsikringen må tegnes før oppstart av prosjektet og løper i 10 år etter overtakelse. Det er det svenske forsikringsselskapet GAR-BO AB som står bak Boligsamvirket, og Boligsamvirket fungerer således som agent for GAR-BO.

Av andre forbruker- eller kunderettede forsikringer kan nevnes at det i byggenæringen, som i andre bransjer, foreligger mulighet for å tegne ansvarsforsikringer eller såkalte "tabbeforsikringer". Verken bustadoppføringslova eller andre lover krever at en entreprenør skal ha ansvarsforsikring, men de fleste velger å ha det. Når det gjelder ansvarsforsikring for næringsdrivende (entreprenører og rådgivere) er det normalt avgrenset mot kontraktsansvar, dvs. utgifter til å oppfylle sin del av avtalen. Ansvarer konsentreres om skade/tap forårsaket av entreprenørens/rådgiverens ansatte, som enten skyldes direkte skadevoldende handlinger, eller mer indirekte følger av feil rådgiv-

ning eller feil i utførte arbeider. For næringsdrivende – særlig entreprenører – er slik sett bruken av forsikringer nokså likestilt med det som ofte omfattes av garantisituasjoner, se punkt 28.2.6.3.

Utover ansvarsforsikring eller byggfeilforsikring i regi av Boligsamvirket finnes også andre forsikringsordninger med en viss tilknytning til mulige konsekvenser av byggfeil.

For private er det i første rekke ulike villa- og innboforsikringer, samt eierskifteforsikring som er mest aktuelt. For bedrifter er det antakelig mulig å avtale forsikringsordninger for mer spesialtilpassede dekningsområder. Slike spesialordninger vil imidlertid trolig være nokså kostbare, og lite praktiske så lenge det ikke finnes krav om slik spesialforsikring.

Både villa- og innboforsikring og eierskifteforsikring knytter seg til andre forhold enn byggfeil fra entreprenøren direkte. Etter villaforsikringer dekkes typisk skader som følger av ytre påvirkning, og ikke forhold som f.eks. skyldes konstruksjonsfeil i seg selv. Normalt avgrenses det mot konstruksjonsfeil i disse forsikringene. Når det gjelder eierskifteforsikringer vil disse dekke selgers kontraktsansvar overfor kjøper, hvor også utbedring av byggfeil med følgeskader kan omfattes.

Forsikrings- og garantisystemene i byggeindustrien er tilpasset standardavtalene NS 8401 og NS 8402 om prosjekteringsoppdrag, samt også entreprisekontraksstandardene NS 3431 og NS 8405 om henholdsvis totalentrepriser og enkeltstående entrepriser, se punkt 28.2.6.3.

28.2.6.3 Garanti

Både i forholdet mellom forbruker og entreprenør, og ikke minst mellom profesjonelle aktører i en byggeprosess, inngås en rekke avtaler som ofte inneholder bestemmelser om at en eller begge parter skal stille sikkerhet for egen kontraktsoppfyllelse. I de fleste tilfeller går avtalene ut på at sikkerhet skal stilles i form av selvskyldnergaranti.

I mange kontraktsforhold, både i og utenfor forbrukerforhold, benyttes standardkontrakter. Standardkontraktene som brukes i byggenæringen er fremforhandlet og utarbeidet av representanter for de involverte parter i regi av Standard Norge (tidligere Norges Byggstandardiseringsråd). Valg av entreprisform avgjør hvilken standardkontrakt som regulerer det aktuelle avtaleforholdet. Et hovedskille går mellom den tradisjonelle utførelsesentreprisen og totalentreprisen. Den mest brukte standardkontrakten for utførelsesentrepriser er NS 8405 (etterfølger NS 3430). Totalentreprisen er regulert av NS 3431. Den viktigste forskjellen mel-

lom de to entrepriseformene ligger i hvem som har ansvaret for prosjekteringen. Etter NS 8405 er det byggherre som står for hele, eller det meste, av prosjekteringen, mens entreprenøren skal utføre arbeidene. Ved totalentreprisen er prosjekteringsansvaret i hovedsak entreprenørens.

I standardkontraktene som benyttes i avtaleforhold regulert i bustadoppføringslova finnes som regel bestemmelser om garanti som tilsvarer bustadoppføringslovas garantibestemmelse. Bustadoppføringslova er som nevnt ufravikelig når det gjelder avtaler til skade for forbruker, og avtalene kan dermed ikke ha bestemmelser som innskrenker forbrukerens rettigheter etter loven.

Etter NS 8405 skal entreprenøren, dersom ikke annet avtales, stille sikkerhet i utførelsestiden og i de 3 første årene etter overtakelsen. I utførelsestiden skal garantien utgjøre 10 % av kontraktssummen, etter overtakelse reduseres garantien til 3 %. Omtrent de samme vilkår finner vi i garantibestemmelsene i de øvrige mest brukte standardkontraktene i entrepriseforhold.

28.2.7 Skattefradrag

Tidligere inneholdt skatteloven § 7-13 en bestemmelse om fradrag for kostnader ved ekstraordinær skade for prosentlignede eiendommer. I og med at fordelsbeskatningen av egen bruk av bolig- og fritidseiendom er opphevet fra og med 2005, er det ikke lenger fradrag for kostnader til ekstraordinært vedlikehold på slike eiendommer. Det ble imidlertid innført en overgangsregel, men denne antas kun å få begrenset betydning for byggfeil.

28.3 Tidligere utredninger og vurderinger av behovet for byggfeilforsikring

28.3.1 Kommunal- og arbeidsdepartementets utredning fra 1995

Kommunal- og arbeidsdepartementet nedsatte i mai 1990 en arbeidsgruppe med mandat å lage utkast til en garanti- og forsikringsordning for byggfeil. Arbeidsgruppen var satt sammen av representanter fra departementet, byggenæringen og forsikringsbransjen. Gruppen la frem sin utredning med forslag til en lovfestet forsikringsordning for byggfeil i mai 1995.

Forsikringens hovedoppgave skulle være å ivareta tre hovedformål; den skulle sikre forbrukerne et vern overfor kontraktsrettslige feil og mangler utover hva som følger av rettsstilstanden 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 byggfeilforsikring 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
- sikrede 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
- sikrede måtte betale en egenandel før forsikring utbetales
- i de 5 første årene etter at bygget er ferdig måtte den sikrede ha brakt saken inn for forliksrådet 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 sikrede kunne gå direkte på forsikringsselskapet
- tegning av byggfeilforsikring skulle være obligatorisk (for eksempel vilkår for å få tillatelse 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
- byggfeilforsikringen skulle organiseres som et tilbud gjennom de etablerte forsikringsselskapene.

Arbeidsgruppens forslag til en lovfestet obligatorisk byggfeilforsikring kom aldri lenger enn til en intern vurdering i departementet. Etter hva Bygningslovutvalget har forstått, valgte departementet ikke å fremme forslaget videre. Arbeidsgruppens ideer og forslag ble imidlertid i noen grad formidlet innen blant annet forsikringsbransjen, med tanke på at forsikringsselskapene selv kunne vurdere om de ville tilby dette som et nytt forsikringsprodukt, se mer om dette under punkt 28.5.2.

28.3.2 Andre vurderinger

Temaet byggfeilforsikring har vært oppe til diskusjon og vært berørt ved flere anledninger både forut for utredningen fra 1995 og senere. Fra den senere tid vises det til innstilling fra Stortingets kommunalkomiteé om boligpolitikken (Innstilling nr. 229 (2003-2004)). På bakgrunn av erfaringen med at byggfeilforsikring ikke er blitt introdusert av norske forsikringsselskaper, ble det i komiteinnstillingen foreslått at Stortinget skulle be Regjeringen vurdere om det burde innføres en ordning med obligatorisk byggfeilforsikring i Norge. Det ble vist til at dette også ville kunne redusere problemene med svart arbeid i byggenæringen, samt bidra til å høyne kvaliteten på bygg og skape en mer rettferdig konkurranse mellom aktørene i markedet. Forslaget fikk ikke flertall under Stortingets behandling av innstillingen.

28.4 Utenlandsk rett

28.4.1 Sverige

I Sverige finnes en egen lov fra 1993 om byggfeilforsikring. Forsikringen dekker alvorlige byggfeil som oppdages innen 10 år etter overtakelse, og gjelder selv om eiendommen overdras til nye eiere. Forsikringen er obligatorisk. Det er byggherre som har plikt til å sørge for at det er tegnet byggfeilforsikring i tilfellene der det er krav om det – i hovedsak ved oppføring eller utbedring/ombygging av bolighus som krever tillatelse til tiltak. Etter plan- og bygglagen (den svenske plan- og bygningsloven) er det et vilkår for igangsetting av de nevnte byggarbeider, at det overfor bygningsmyndighetene fremlegges dokumentasjon for at det er tegnet byggfeilforsikring. Det er bygningsmyndighetene som fatter vedtak etter loven om byggfeilforsikring, og vedtaket kan påklages. Loven om byggfeilforsikring har bestemmelser om hva forsikringen må omfatte, hvor langt forsikringsselskapet kan gå i å begrense forsikringsinnhaverens rett til erstatning, forsikringsselskapets regressmuligheter, mv. I Sverige finnes det for tiden seks selskaper som tilbyr byggfeilforsikring, hvorav to har gjort det siden loven ble innført. For småhus med selveierrett gjelder alltid en egenandel på 50 % av utbedringskostnaden på tidspunktet for skadeanmeldelsen. For andre typer bolighus kan man velge mellom ulike nivåer av dekningsgrad. Loven av 1993 er nylig blitt evaluert, jf. SOU 2005: 30. Med unntak av enkelte mindre endringer, herunder en viss utvidelse av lovens virkeområde (tilbygg på bolig), som trådte i kraft 1.

januar 2005, resulterte evalueringen i at man besluttet å beholde loven av 1993 og det systemet den bygger på.

28.4.2 Danmark

I 1986 ble det i Danmark opprettet et byggskadefond (Byggeskadefonden). Fondet har sitt rettslige grunnlag i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv, og omfatter ulike typer boligbebyggelse som mottar offentlig støtte. Formålet med fondet er todelt: Den ene delen går ut på at fondet skal utføre og dekke utgiftene til 1-års og 5-års ettersyn av bygninger. Eventuelle svikt og byggskader som oppdages vil registreres og rapporteres og danner grunnlag for utarbeidelse av tilbakemeldinger og veiledninger blant annet til aktørene i byggesaken. Den andre delen går ut på å yte støtte til dekning av inntil 95 % av eiers utgifter til utbedring av skader som er oppstått under oppføringen av boligen. Fondet dekker skader som oppdages innen 20 år etter byggets overtakelsesdato. Fondets midler anskaffes ved at man ved oppføring av nybygg må innbetale 1 % av kjøpesummen til fondet. Etter hvert som man har kunnet se resultatene av ordningen har det vært rapportert fra Byggeskadefonden om en vesentlig nedgang i antallet byggfeil, og det vurderes å utvide byggskadefondet til også å omfatte privat boligbygging.

28.5 Faktaundersøkelser

28.5.1 Innledning

Konklusjonene i de ulike evalueringsprosjektene som er gjennomført etter byggesaksreformen vedtatt 1995, blant annet i Norges forskningsråds evalueringsprogram 2000-2004, er at man ser en tendens i retning av at kvaliteten på det som bygges generelt har blitt noe bedre i løpet av årene med de nye reglene. Siden det ikke finnes noen samlet systematisk registrering av feil og mangler i byggeprosjektene i Norge over en periode, herunder sammenlignbare tall for situasjonen før og etter reformen, foreligger det imidlertid i liten grad tallfestet dokumentasjon om den faktiske forekomst av byggfeil. Hvorvidt det faktisk er de nye reglene eller helt andre faktorer som eventuelt er årsak til en mulig forbedring, foreligger det heller ikke noe entydig svar på.

Det synes sannsynlig at det kan være en viss forskjell mellom store og små foretak i hva som er oppnådd etter byggesaksreformen. Forbedringene er klartest hos de store og etablerte foretakene. En noe utsløst virkning av byggesaksreformen har

vært en viss endring i bransjestrukturen, for eksempel ved at antallet store foretak har økt på bekostning av de mindre. Det antas at en del ansatte i mindre foretak har gått over til de større foretakene, eller til andre næringer. Det er imidlertid også grunn til å tro at en del ansatte har gått over til å yte tjenester i det svarte arbeidsmarkedet. Selv om det ikke foreligger konkrete tall på dette, er det etter hva utvalget forstår tegn som tyder på at omfanget av svart arbeid og useriøse aktører i byggenæringen ikke har blitt mindre etter 1995.

I Norge er de største byggetekniske utfordringene knyttet til klimatiske forhold. Hovedtyngden av skader og feil på bygg har således vært, og er fortsatt, vann- og fuktskader, stormskader og snølastskader.

I tillegg til å undersøke resultatene av de ulike evalueringsarbeidene som er utført etter byggesaksreformen har Bygningslovutvalget selv innhentet opplysninger fra forsikringsbransjen, byggenæringen og forbrukerne for mer konkret å belyse temaet garanti- og forsikringsordninger for byggfeil. Nedenfor gis en oppsummering av hvordan disse gruppene ser på den eksisterende situasjonen, herunder årsaken til at tidligere ideer og forslag om en garanti- og forsikringsordning for byggfeil i liten grad har slått an.

28.5.2 Forsikringsbransjen

Det kan konstateres at det etter 1995, da det ble fremmet et forslag om innføring av en lovfestet byggfeilforsikring som det ble besluttet å ikke gå videre med, kun er et fåtall forsikringsselskaper som har gått ut med tilbud om byggfeilforsikring i Norge. I dag er det som nevnt bare det svenske forsikringsselskapet GAR-BO AB som har et tilbud gjennom Boligsamvirket.

Etter hva Bygningslovutvalget forstår, er den viktigste årsaken til at forsikringsselskapene ikke tilbyr byggfeilforsikring, at det ikke er noen nevneverdig etterspørsel i markedet etter denne typen produkter. De forsikringsselskapene som har forsøkt å tilby slike produkter, har etter en stund avvirket tilbudet på grunn av at de har opplevd manglende interesse i byggenæringen.

Når det gjelder garanti etter bustadoppføringslova, tilbyr stort sett alle banker og en del forsikringsselskaper å stille garanti. Premiebeløpet og hvorvidt det kreves sikkerhet for garantien, varierer mellom de ulike finansieringsinstitusjonene. Det er stort sett bare en økonomisk vurdering av entreprenøren, og eventuelt underentreprenører, som ligger til grunn for vurderingen av om garanti gis og vilkårene for garantien. Størrelsen på premi-

ene kan for eksempel variere etter hvordan økonomivurderingen av entreprenøren faller ut, hva slags kundeforhold entreprenøren generelt har til garantisten, hvilke erfaringer garantisten har med entreprenøren fra tidligere garantitilfeller med videre. Avdekkes byggfeil velger entreprenøren i mange tilfeller å rette opp disse selv, og garantiutbetaling med eventuell senere regress mot entreprenøren blir således ikke nødvendig.

28.5.3 Byggenæringen generelt

Innenfor byggenæringen forklares ofte den manglende interessen for en byggfeilforsikring med at dette ville bidra til ytterligere kostnader og økte boligpriser, noe næringen mener boligkjøperne ikke er interessert i. Så lenge ordningen ikke er obligatorisk, har næringen ikke sett seg tjent med å bruke ressurser på dette. Enkelte har vurdert å markedsføre som et konkurransefortrinn at de har tegnet byggfeilforsikring til sikkerhet for boligkjøperen. Responsen fra boligkjøperne på et slikt tilbud har imidlertid i følge næringen ofte vært at kjøperne heller prioriterer noe lavere boligpriser, enn den sikkerhet som en forsikring ville gitt. Dette selv om prisdifferansen ikke ville ha blitt særlig stor. Kjøpers erfaring med eierskifteforsikringer hos selger er noe varierende, og det foreligger ikke noen entydig oppfatning om at de resultatmessig kommer vesentlig bedre ut enn om de måtte forholde seg til en uforsikret selger. Erfaringene vedrørende eierskifte er imidlertid neppe direkte overførbare til forsikrings- og garantiordninger for byggherrer.

28.5.4 Innspill fra byggenæringen

Allerede i forbindelse med revisjonen av plan- og bygningsloven i 1995 ble det vurdert om garanti- og forsikringsordninger burde innføres, ikke bare som et supplement, men som et alternativ til det ansvars- og kontrollsystemet vi har i dag. Etter noen års erfaring med byggesaksreglene fra 1995 og med henvisning til at systemet ikke fungerer etter sin hensikt, er det innenfor deler av næringen på nytt reist spørsmål om en garantiordning kunne erstattet deler av dagens system, og om det i tilfelle kan være en mer effektiv måte å hindre byggfeil og å bedre kvaliteten på.

Konkret har Bygningslovutvalget sett på et forslag fra representanter for næringen om å etablere en garantiordning til erstatning for eksisterende ansvars-, kontroll- og godkjenningssystem. Forslaget går ut på at ved ethvert byggeprosjekt må utførende håndverker eller entreprenør etablere en

garanti som står i forhold til arbeidets art og omfang. Garantigiver er forhåndsgodkjente bank- eller forsikringsinstitusjoner. Klager på feil og mangler avgjøres av et uavhengig organ hvis partene ikke raskt blir enige. Det foreslås opprettet et eiendomstilknyttet register der alle garantier registreres. Garantiene gir byggherre/eier av bygget økonomisk dekning hvis feil oppdages. Garantigiver vil – som et ledd i å holde utbetalingene nede - være opptatt av at entreprenøren er seriøs og kvalifisert, og at det foretas forsvarlig kvalitetskontroll slik at byggfeil unngås. Det kan lages retningslinjer for slik kvalitetskontroll. Useriøse aktører vil enten ikke få etablert garanti, eller garantien vil koste så mye at de taper i konkurransen med de seriøse. Svart arbeid vil bli redusert fordi det ikke kan registreres garantier på disse arbeidene. Etter som den foreslåtte ordningen bygger på at aktørene selv vil ha en økonomisk interesse av å opptre seriøst og uten feil for å få etablert tilstrekkelige garantier og til lave priser, vil det ikke være behov for dagens godkjennings-, ansvars- og kontrollsystem, i alle fall ikke i fleste typer saker. Ordningen bidrar til avbyråkratisering, både for det offentlige og de private.

Utvalgets vurdering av dette forslaget følger i punkt 28.8.5 nedenfor.

28.5.5 Forbrukerne

Til tross for at en forsikringsordning for byggfeil nettopp ville kunne være til fordel for forbrukerne, har ikke Bygningslovutvalget funnet noe som tyder på at forbrukerne eller deres organisasjoner har engasjert seg overfor forsikringsbransjen, byggenæringen eller andre for å få etablert en slik ordning. I en av rapportene som er utarbeidet som ledd i evalueringsarbeidet etter byggesaksreformen, nemlig fra Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) (oppdragsrapport nr. 4 – 2004), er det tatt utgangspunkt i forbrukerperspektivet og temaet har vært hvilke virkninger byggesaksreformen har hatt for private tiltakshavere som bygger for eget formål. Rapportens hovedkonklusjon er at private tiltakshaveres interesser ikke blir bedre ivaretatt etter reformen enn før. På den annen side er det tall i rapporten som viser at private tiltakshaveres erfaring er at de sjelden opplever kvalitetsmessige problemer i egen byggesak. Erfaringene er omtrent de samme før og etter reformen. Ca. fire av fem rapporterer ingen kvalitetsproblemer. Når det gjelder å ta forholdsregler (for eksempel bruke kontrakt, avtale fastpris eller lignende) overfor prosjekterende/ansvarlig søker og/eller håndverkere som er engasjert i saken, svarer ca. 75 % at

de ikke har gjort det (verken før eller etter reformen). De har ansett det som unødvendig fordi de kjenner byggmesteren, stoler på et stort seriøst byggefirma eller lignende. En del kommenterer imidlertid i ettertid at de burde ha tatt forholdsregler fordi de hadde dårlige erfaringer.

Bygningslovutvalget tolker rapporten slik at byggfeil ikke oppleves som et hyppig forekommende eller et omfattende problem av forbrukerne. Utvalget har samtidig et inntrykk av at bevisstheten rundt betydningen av å sikre seg mot feil og mangler i en byggesak har vært relativt liten hos forbrukerne. Kunnskap om hva en byggfeilforsikring kunne innebære av fordeler i de tilfeller hvor det går galt, synes således heller ikke så stor.

Ett forhold som må antas å ha medvirket til forbrukernes manglende interesse for en byggfeilforsikring, var at det i 1997 ble innført en lovfestet plikt for entreprenører til å stille garanti for oppfyllelse av sine avtaler med forbrukere. Med bustadoppføringslova fikk man en lov som klargjorde rettstilstanden og styrket forbrukernes stilling på et område som lå som et "tomrom" mellom kjøpsloven, håndverkertjenesteloven og avhendingsloven, se punkt 28.2.3, 28.2.4 og 28.2.5.

Etter hva Bygningslovutvalget forstår har man i fora og organer hvor forbrukernes syn kommer til uttrykk, i hovedsak vært fornøyd med innføringen av bustadoppføringslova, og så langt ikke etterspurt ytterligere sikkerhet mot byggfeil. Etter noen års erfaring med bustadoppføringslova har forbrukermyndighetene likevel sett en del eksempler på tilfeller av byggfeil hvor vernet for forbrukeren har vist seg å være alt for dårlig. Selv om det er vanskelig å tallfeste forekomsten av slike tilfeller, og tilfellene kanskje ikke er så mange, kan konsekvensene av ikke å være tilstrekkelig beskyttet bli meget alvorlige for den enkelte forbruker når tilfellet først oppstår.

28.6 Reformbehov

28.6.1 Reduksjon av byggfeil

Som nevnt viser evalueringer etter byggesaksreformen fra 1995 at det fortsatt foreligger et klart behov for å lete etter nye eller forbedre eksisterende virkemidler som kan forhindre eller redusere byggfeil og forbedre kvaliteten på det som bygges. Aktiviteter i byggenæringen representerer enorme investeringer, og det ligger et stort potensial for kostnadsreduksjon i kvalitetsforbedring og i å redusere omfanget av byggfeil. Kvalitetsforbedring er en stor utfordring som krever

en helhetlig vurdering av mange faktorer som kan tenkes å ha betydning. Som virkemiddel for å oppnå god kvalitet har det i Norge etter byggesaksreformen særlig vært lagt vekt på å stille kompetansekrav til hver enkelt aktør, og å kreve systemer for kvalitetssikring og kontroll av det arbeid som prosjekteres og utføres. Bygningsmyndighetenes oppgave er å føre tilsyn med at slik kontroll blir foretatt. At det faktisk gjennomføres tilsyn er en viktig forutsetning for at systemet skal fungere. Ansvars- og kontrollsystemet og bygningsmyndighetens tilsynsoppgaver er nærmere omtalt i kapitlene 15 og 17. Her nøyer utvalget seg med å slå fast at behovet for forbedringer fortsatt er så stort at det er av interesse å få vurdert om også garanti- og forsikringsordninger for byggfeil kan være et egnet virkemiddel.

28.6.2 Forbrukervern

Når det gjelder garanti- og forsikringsordninger for byggfeil som virkemiddel for å bedre forbrukervernet, har forbrukerne som nevnt i liten grad etterspurt bedre sikkerhet. Det er likevel forhold som tyder på at vernet for forbrukerne ikke er så godt i alle situasjoner dersom byggfeil oppdages. Det er således av interesse å få identifisert disse situasjonene og få vurdert forbedrende tiltak.

28.7 Høringsuttalelser i hovedtrekk

To av høringsinstansene har uttalt seg om behovet for forsikringer i byggenæringen, selv om dette ikke ble uttrykkelig omtalt i utvalgets første delutredning.

Fylkesmannen i Hedmark ber utvalget:

”vurdere om det bør knyttes vilkår om tvungen ansvarsforsikring til aktørene. Det kan selvsagt diskuteres hvor omfattende dekning som her bør kreves med tanke på forsikringspremien og derved økte byggekostnader. Et slikt ansvar bør primært dekke et rettings- og følgeskadeansvar i konkurstilfellene og ha virkning utover en ”ferdigstilelsesbefaring” etter 1 år.”

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) ber utvalget vurdere om det skal innføres obligatorisk byggfeilforsikring for boliger. Det vises til at Sverige har innført en slik lov, Lag 1993:320 om byggfelsforsikring og at andre land har innført tilsvarende lovgivning. NBBL tror obligatorisk byggfeilforsikring kan bidra til høyere kvalitet på bygg, mer rettferdig konkurranse mellom aktørene i markedet og større trygghet for byggherrer/forbrukere.

En frivillig ordning har ikke slått til. NBBL har etablert en ordning for bygging i regi av boligbyggelag. Ordningen er basert på frivillighet og er resultat av et samarbeid med selskaper i Tyskland og Sverige. Premienivået ligger på i underkant av 1 % av byggekostnaden. En merkostnad av dette omfang kan i følge NBBL tjenes inn ved at byggesaksbehandlingen blir mer effektiv, og kostnadsbesparelser over tid som følge av økt kvalitet. NBBL tror ikke at en slik ordning kan medføre at leverandørene tar kvalitetsarbeidet med mindre alvor, selv om enkelte hevder dette.

Premien kan i følge NBBL fastsettes slik at bruk av entreprenører som forvolder betydelige skader over tid medfører en høyere premie eller i verste fall, at man ikke får tegnet nødvendig forsikring når slike entreprenører er involvert. Man kan også tenke seg at rapporterte feil kan få følger for entreprenørens eller den ansvarliges sentrale godkjenning.

NBBL viser til problemet med bruk av ”svart arbeid” i byggenæringen og at et krav om obligatorisk byggfeilforsikring kan være et viktig redskap, eventuelt knyttet til innrapportering med angivelse av foretaksnummer og entreprisedokument til et sentralt register. Om en slik forsikring skal omfatte bare nybygging eller også rehabilitering, om det bare skal gjelde boliger, bare i forhold til forbrukere eller bare byggarbeider over en viss størrelse, kan selvsagt vurderes.

28.8 Vurderinger og forslag

28.8.1 Innledning

I 1997 ble som nevnt bustadoppføringslova satt i kraft. Fra en situasjon uten noen lovfestet plikt for entreprenører til å skaffe eieren av et bygg sikkerhet i tilfelle byggfeil, ble det her innført en lovpålagt plikt til å stille garanti for visse typer bygg og bygningsarbeider, og for et minstepålegg i en viss periode.

Bygningslovutvalget finner det naturlig at man i en utredning om garanti- og forsikringsordning for byggfeil, tar utgangspunkt i bustadoppføringslovas garantibestemmelse og undersøker om denne tilfredsstiller det behovet som er for slike ordninger i Norge i dag.

Nedenfor følger først en gjennomgang av bustadoppføringslovas virkeområde, med tanke på om dette er tilstrekkelig i forhold til behovet. Dernest gis en vurdering av bustadoppføringslovas garantibestemmelse, med tanke på om denne er tilstrekkelig i forhold til behovet. Til slutt gis en oppsummerende vurdering av om det bør innføres nye

garanti- eller forsikringsordninger for byggfeil til erstatning for eller som supplement til bustadoppføringslova.

28.8.2 Bustadoppføringslovas virkeområde

Bustadoppføringslovas virkeområde er avgrenset til å gjelde oppføring av bygning til boligformål. Bygg med andre formål, for eksempel industribygg, forretningsbygg, offentlige bygg (skoler, barnehager, sykehus, osv), faller utenfor lovens virkeområde.

Videre gjelder bustadoppføringslova bare for nye boliger og ikke for brukte boliger. Den gjelder bare avtaler om oppføring og full ombygging av boliger, og ikke for andre typer arbeid på bolig, slik som rehabilitering, påbygging, tilbygging med videre.

Nok en begrensning er at bustadoppføringslova bare gjelder for selveierboliger. Andelsboliger og borettslagsboliger faller således utenfor. I nylig vedtatte endringer i borettslagsloven, som vil tre i kraft 01.07.05, foreslås imidlertid at bustadoppføringslova også gjøres gjeldende for borettslagsboliger.

For bygg med andre formål enn bolig, og for annet arbeid på bolig enn nyoppføring/full ombygging, foreligger det altså i Norge ingen lovfestet plikt for entreprenøren til å stille garanti mot byggfeil.

I det tidligere omtalte forslaget fra 1995 ble det også foreslått en begrensning i ordningens virkeområde slik at den kun skulle gjelde for nye bolighus (med maks 2 etasjer). Videre gjelder både den svenske loven om byggfeilforsikring og det danske byggskadefondet kun for bolighus. Forklaringen på at de ulike ordningene bare dekker byggfeil på bolighus er litt forskjellig. I Sverige var bakgrunnen for loven at man ville til livs de store problemene man hadde på 1980-tallet med "sjuka hus" og fuktskader i nye bolighus. I Danmark var bakgrunnen problemer med kostbare betongskader samt kostbare skader i forbindelse med flate tak. I Norge har man vært opptatt av å bedre kvaliteten på alle typer bygg, men når man har drøftet behovet for en forsikring mot byggfeil, har formålet særlig vært å bidra til bedre kvalitet i boligbyggingen og bedre vern for forbrukerne. Når det gjelder begrensningen i at loven bare gjelder for avtaler om oppføring av hus, ikke rehabilitering mv. hadde forslaget fra 1995 også en tilsvarende begrensning. Denne ble begrunnet med at det særlig ved rehabilitering vil være vanskelig å avgjøre hvorvidt en oppstått skade skyldes en svakhet som var til stede da forsikringen ble tegnet. Med såpass stor grad av

usikkerhet fryktet man at premienivået ville måtte settes uakseptabelt høyt for at forsikringen ikke skulle gå med underskudd.

28.8.3 Bustadoppføringslovas garanti-bestemmelse

Fra flere hold er det overfor Bygningslovutvalget pekt på behovet for en gjennomgang og utvidelse av bustadoppføringslovas garantibestemmelse når det gjelder garantiens minimumsstørrelse og varighet.

Det er vist til at garantiens størrelse er for lav når loven bare setter krav om en garanti på 5 og 3 % av kontraktssummen i a-tilfellene, og 2 og 3 % i b-tilfellene. I tilfeller der alvorlige byggfeil oppdages, eller der entreprenøren går konkurs, vil garantiene bare dekke en minimal del av det reelle tapet som i disse tilfellene kan være opp til 100 % av kontraktssummen. Konkret har det vært foreslått å heve garantien i alle fall til 10-15 %. Til gjengjeld påpekes det at det er unødvendig med en garanti på 2 % i b-tilfellene før overtakelse. Før overtakelse har man normalt ikke betalt noe, og behovet for en garanti er således ikke til stede.

Videre påpekes at en garantiperiode på kun 2 år etter overtakelse er for kort. Erfaring viser at særlig de mer alvorlige byggfeilene oppdages når bygget har stått i noen år, gjerne først etter 5-10 år. Konkret hevdes det således å være behov for å utvide garantiperioden til minst 5 år. En garantiperiode på 5 år vil dessuten harmonere med lovens reklamasjonsfrist.

Sett i forhold til for eksempel våre naboland Sverige og Danmark, som har ordninger som dekker fra 50 % til 95 % av kontraktssummen og som har en varighet på 10 og 20 år, må det konstateres at den norske ordningen ikke er like dekkende. Ut fra dette synes også forslag om å øke garantien til 10-15 % og varigheten til 5 år, etter utvalgets oppfatning å være utilstrekkelig. Det er i de få, men alvorlige tilfellene en garantiordning har sin viktigste betydning. Ordningen bør derfor ta høyde for å fungere også i disse tilfellene.

Et problem som kan oppstå dersom garantiens omfang utvides er at banker og finansieringsinstitusjoner som gir garanti kan få behov for å øke premiene. Høyere premier bidrar lett til høyere byggekostnader som igjen må antas å kunne gjøre utslag på boligprisene. Et alternativ til å øke prisen på garantien er å dekke inn ekstrautgiftene gjennom høye egenandeler ved store garantiutbetalinger. Uansett må det imidlertid antas at det blir boligkjøperne som gruppe som til sist vil måtte betale en ikke ubetydelig del av regningen. Selv om det ikke

er ønskelig å innføre en ordning som bidrar til økte kostnader og høyere boligpriser, må dette veies opp mot større sikkerhet for forbrukerne.

Med en utvidelse av garantiens omfang må det også påregnes at garantistenes behov for å søke regress, og omfanget av regresstilfeller vil øke i forhold til i dag. På sikt kan kanskje denne trusselen for entreprenøren virke som et incitament til å redusere antall byggfeil. Uten en reell risiko for regress, vil neppe prevensjonseffekten kunne lede til økt motivasjon fra entreprenørens side i å unngå byggfeil. I tillegg til at garantien i så fall faktisk vil få en kvalitetsfremmende effekt, bør færre garantiutbetalinger kunne føre til at premienivå og kostnader kan senkes – i alle fall for de seriøse og dyktige entreprenørene som ikke bygger med feil, eller selv retter sine feil.

28.8.4 Krav om garanti etter bustadoppføringslova som vilkår for tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven

Som et ytterligere bidrag til ivaretagelse av forbrukernes interesser har Bygningslovutvalget vurdert om man, slik systemet for eksempel er i Sverige, burde innføre som vilkår for å få rammetillatelse eller igangsettingstillatelse, at det dokumenteres at det er stilt garanti i de byggesakene som omfattes av bustadoppføringslova. Slik det er i dag, er det ingen som foretar noen systematisk kontroll av om den enkelte entreprenør virkelig etablerer den garantien som de har plikt til å etablere etter bustadoppføringslova. Kombinasjonen av useriøse aktører i byggenæringen og forbrukere som på dette punkt ikke kjenner sine rettigheter eller hvorledes de skal ivareta sine rettigheter, medfører derfor at det finnes eksempler på at når byggfeilene oppdages er det, til tross for bustadoppføringslova, ingen å søke økonomisk dekning hos.

Selv om manglende garanti kan få alvorlige konsekvenser, og en samordning mellom bustadoppføringslova og plan- og bygningsloven kunne være et bidrag til å styrke forbrukervernet, finner ikke Bygningslovutvalget å kunne anbefale en slik samordning. Bygningslovutvalget må foreta en avveining mellom forbrukernes interesser og den overordnede målsetting om forenkling og effektivisering. Tatt i betraktning de relativt få tilfellene der manglende garanti er et problem sett i forhold til å innføre nye vilkår for byggetillatelse som bygningsmyndighetene må bruke ressurser på å saksbehandle og kontrollere, finner utvalget at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre et slikt krav. Dette kan imidlertid tenkes å stille seg annerledes dersom bustadoppføringslo-

vas garantibestemmelse utvides og garantien blir et dyrere produkt.

28.8.5 Er det behov for å innføre nye garanti- eller forsikringsordninger for byggfeil til erstatning for eller som supplement til bustadoppføringslova?

Undersøkelser av utenlandske ordninger viser at det er flere måter å håndtere behovet for sikkerhet mot byggfeil på. Felles for de fleste lands ordninger er at de er begrenset til å gjelde for bolighus, og de regulerer forholdet mellom entreprenør og boligkjøper/forbruker. Ordningene dekker med andre ord omtrent de samme situasjoner som bustadoppføringslova i Norge dekker.

Behovet for kvalitetsforbedring og sikkerhet mot byggfeil og useriøse aktører gjelder imidlertid for alle typer bygg og byggarbeider, ikke bare innenfor det relativt snevre området som bustadoppføringslova dekker. Spørsmålet er således om det bør lovfestes krav for entreprenører om å stille garanti eller tegne forsikring mot byggfeil i andre tilfeller enn de som dekkes av bustadoppføringslova, eventuelt om det er mulig å opprette frivillige garanti- eller forsikringsordninger som bidrar til kvalitetsforbedring og sikkerhet mot byggfeil i byggesaker generelt.

Når det gjelder valget mellom en obligatorisk eller frivillig ordning finner Bygningslovutvalget grunn til å se på erfaringene etter 1995, da man valgte å ikke fremme forslaget om en ny lov om byggfeilforsikring, men i stedet overlot til forsikringsbransjen og markedet å regulere behovet, se blant annet punkt 28.5.2. ovenfor. Utvalget mener at utviklingen etter 1995 viser at en garanti- eller forsikringsordning bør lovfestes som obligatorisk dersom den skal få noen avgjørende betydning og utbredelse. Også dersom en garanti- eller forsikringsordning faktisk skal kunne ha en nevneverdig kvalitetsforbedrende effekt, finner utvalget at det er en forutsening at den gjøres obligatorisk. Hvis ordningen gjøres frivillig, er det stor sannsynlighet for at man ikke vil få med seg nettopp den gruppen aktører i ordningen som det er viktigst å få med seg. Med tanke på garanti- eller forsikringsinstitusjonenes kostnader ved ordningen, og med tanke på å holde premiene på et akseptabelt nivå, er også obligatoriske ordninger en fordel for å få spredt risikoen og fordelt kostnadene på flere.

Som nevnt i punkt 28.5.4 har utvalget vurdert et forslag fra representanter for byggenæringen om å erstatte hele eller deler av dagens ansvars-, kontroll- og godkjenningssystem, med en garantiordning i alle eller de fleste typer byggesaker. Utvalget

finner at forslaget har interessante sider blant annet fordi det har en noe annen tilnæringsmåte til hva som kan motivere til å unngå byggfeil, enn hva som er tilfelle etter eksisterende ansvars- og kontrollsystem. Mens det eksisterende system i hovedsak er basert på at dårlig kvalitet, byggfeil og useriøsitet kan føre til reaksjoner i form av advarsler og tilbaketrekking av ansvarsrett dersom man blir oppdaget, ligger det et mer direkte økonomisk incitament i den foreslåtte ordningen fra deler av byggenæringen, jf. punkt 28.5.4.

Noe av kritikken mot byggesaksreformen har gått på at systemet etter plan- og bygningsloven er et system som lever ved siden av entrepriseretten og den alminnelige kontraktsretten som næringen er vant til og uansett må forholde seg til. De to systemene er ikke tilstrekkelig tilpasset og integrert i hverandre, og næringen har større interesse i å følge opp sine privatrettslige forpliktelser enn de offentligrettslige - fordi det er disse som mest direkte er knyttet opp mot økonomien i foretakene/prosjektene. Den foreslåtte ordningen med å overføre oppgaver som bygningsmyndighetene har i dag til bank- og forsikringsselskaper, og som er basert på en type "selvjustis" utløst av økonomisk belønning dersom man kan vise at man ikke gjør feil, kan være en måte å forene både det offentliges og de private interesser på.

Til tross for interessante sider ved forslaget vil utvalget ikke gå så langt som til å anbefale at man erstatter dagens ansvars-, kontroll- og/eller godkjenningssystem med en garanti- eller forsikringsordning. Utvalget er ikke overbevist om at et nytt system med et register over gitte garantier, et bank- og forsikringsvesen som overtar noen av bygningsmyndighetenes oppgaver, et uavhengig organ som avgjør tvister mellom partene verken vil være enklere, mer effektivt eller kvalitetsfremmende enn hva man kan få til ved å forbedre eksisterende system. Slik forslaget fremstår, antar utvalget at innføring av en slik ordning først og fremst ville innebære å bytte et system ut med et annet.

Utvalget har imidlertid, i tråd med tankene bak det nevnte forslaget, vurdert om det kunne være hensiktsmessig som et kvalitetsfremmende tiltak, å innføre som et nytt krav for godkjenning, eller ved tildeling av ansvarsrett, at vedkommende aktør har stilt garanti eller tegnet forsikring. Utvalget finner ved denne vurderingen grunn til å skille mellom garanti og forsikring.

Som nevnt under punkt 28.1.1 er ett kjennetegn ved garantier at de vanligvis vurderes konkret i hver enkelt sak. Dette innebærer at noen i tilknytning til den enkelte sak må tildeles oppgaven med å vurdere om garanti skal kreves, i hvilken størrel-

sesorden med videre. Det er som nevnt i punkt 28.8.4 nærliggende å tenke seg at dette enten må være bygningsmyndighetene selv, som i så fall må tilføres ressurser og kompetanse til å foreta slike (til dels privatrettslige) vurderinger, eller at det må være bank-, forsikrings- eller finansinstitusjoner som i så fall må tilegne seg en viss bygningsrettslig (offentligrettslig) kompetanse. Som nevnt under punkt 28.2.6.3 inneholder allerede de fleste avtaler som inngås i en byggeprosess bestemmelser om at entreprenøren må stille sikkerhet/garanti. Man kunne tenke seg muligheten av å benytte dette som utgangspunkt for å innføre krav om garanti for å kunne få godkjenning eller ansvarsrett etter plan- og bygningsloven. Byggeprosjekter og byggesaker er imidlertid meget forskjelligartede. Det vil for eksempel variere hvorvidt avtale er inngått eller ikke, hvorvidt det er tale om et rent entreprenørprosjekt eller om det bygges for egen bruk. Utvalget antar således at en garantiordning måtte bli relativt innviklet for å være tilpasset alle tilfeller, og at kommunenes administrering av ordningen måtte bli tilsvarende komplisert og ressurskrevende. Dette selv om bygningsmyndighetenes oppgave ble begrenset til kun å kontrollere dokumentasjon for at garanti var etablert hos godkjent finansinstitusjon.

En del av de nevnte problemene ville også gjøre seg gjeldende og måtte tas hensyn til ved innføring av krav til forsikring. Fordi en forsikring er en løpende ordning som gjelder for flere/alle saker innenfor en forsikringsperiode ville imidlertid mye arbeid kunne spares både for entreprenøren og for bygningsmyndighetene om man valgte en slik ordning. I valget mellom å innføre en garanti- eller en forsikringsordning for byggfeil mener utvalget således at en forsikringsordning ville være best egnet.

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 unntaksvis 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 § 86 a), 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.

28.9 Oppsummering

Bygningslovutvalget vil ikke utelukke at en garanti- eller forsikringsordning for byggfeil kunne ha en viss kvalitetsforbedrende effekt. Sett i sammenheng med de andre virkemidlene på byggesaksområdet som vårt system er basert på her i Norge, vil utvalget imidlertid anbefale at det heller legges innsats og ressurser i å forbedre og få økt effekt av disse fremfor å innføre en ny ordning.

Bygningslovutvalget finner at bustadoppføringslova i hovedsak ivaretar behovet for å lovregulere garanti- eller forsikringsordninger for byggfeil. Bustadoppføringslovas garantibestemmelse bør imidlertid gjennomgås med tanke på utvidelse av garantiens størrelse og varighet, særlig med tanke på å kunne gi forbrukeren beskyttelse når virkelig store feil avdekkes, eller ved entreprenørens konkurs.

Bygningslovutvalget anbefaler også en gjennomgang av deler av avhendingslova med tanke på om den gir forbrukerne godt nok vern ved kjøp av nye boliger dersom det oppdages byggfeil. Det kan stilles spørsmål ved om det er riktig å opprettholde et så klart skille som i dag mellom forbrukerens rettsstilstand ved avtaler om kjøp av nytt bolighus som omfattes av bustadoppføringslova og ved avtaler etter avhendingsloven, jf. punkt 28.2.3, og det bør vurderes om visse typer og grader av avvik fra enkelte offentligrettslige krav som utgangspunkt også bør ses som kontraktsavvik som gir grunnlag for misligholdssanksjoner.

Bygningslovutvalget finner grunn til å peke på at det gjennom sitt arbeid har fått kjennskap til at også forbrukermyndighetene vurderer behovet for en utvidelse av bustadoppføringslova, eller innføring av en obligatorisk garanti- eller forsikringsordning for byggfeil. Siden bustadoppføringslova er en ren privatrettslig lov, og siden dette temaet i stor grad berører nettopp forbrukerinteresser, vil Bygningslovutvalget foreslå at en eventuell videre vurdering av temaet gjøres i samarbeid med representanter for forbrukerne, i tillegg til byggenæringen og forsikringsbransjen.