



Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår referanse: 23/03117-2

Arkivkode: 614

Saksbehandler: Tor Allstrin

Deres referanse:

Dato: 01.09.2023

## Høringsuttalelse – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven – Mer effektiv håndheving ved brudd på regelverket og økt forbrukertrygghet i byggesaker

### 1. Om høringen

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 15. juni 2023 med forslag til endringer i plan- og bygningsloven (pbl).

Departementet opplyser at *for* mange – ved kjøp eller bygging av bolig – opplever at den nye boligen har store feil og mangler som ikke blir rettet opp av det ansvarlige foretaket. Pbl er et verktøy for å gi forbrukeren trygghet for at det som er bestilt blir levert. Departementet mener dessuten det er behov for å gjøre plan- og bygningsregelverket mer tilgjengelig og brukervennlig, og fremmer derfor forslag til endringer i flere av lovens kapitler, både om saksbehandlingsregler og materielle regler. Forslagene har som mål å sikre mer effektiv håndheving ved brudd på regelverket og økt forbrukertrygghet i byggesaker.

Høringsfristen er satt til 1. september 2023.

### 2. Forslaget

Departementet begrunner forslagene med at til tross for at virkemidlene som kommunene som plan- og bygningsmyndighet har til rådighet i utgangspunktet er godt egnet til å sikre forsvarlig byggkvalitet og ivareta forbrukere i byggesaker, viser flere saker fra domstolene og media – samt saker som er brakt inn for departementet – at virkemidlene ikke i tilstrekkelig grad fungerer etter sin hensikt. Nyoppførte boliger blir overlevert med til dels store feil og mangler, som av ulike årsaker ikke rettes opp av foretakene med ansvarsrett. Videre står ofte forbrukerne igjen med ansvaret for å følge opp feil og mangler, og må selv bære kostnadene for retting.

For mer effektiv håndheving ved brudd på regelverket foreslår departementet følgende endringer:

- Innføring av en varslingsplikt for plan- og bygningsmyndighetene overfor andre sektormyndigheter, se pkt. 4.1.
- Ny regel om at vedtak om å frata ansvarsrett skal kunne omfatte flere foretak i konsern, se pkt. 4.2.
- Ny regel om adgang til å holde morselskap ansvarlig for forfalt tvangsmulkt, se pkt. 4.3.
- Tydeliggjøring av kommunens adgang til raskere gjennomføring av rettingspålegg og forelegg på tiltakshavers eller ansvarlig foretaks regning, se pkt. 4.4.

- Innføring av foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr, se pkt. 4.5.

For økt forbrukervern i byggesaker foreslår departementet følgende endringer:

- Innføring av en ny koblingsregel mellom pbl og garantireglene i bustadoppføringslova, se pkt. 4.6.
- Nytt krav om at «*single-purpose*»-foretak må stille påkravsgaranti for gjenstående arbeider når det søkes om midlertidig tillatelse, se pkt. 4.7.
- Tydeliggjøring av gjeldende regel om adgang til å stille krav om sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse, se pkt. 4.8.

De foreslåtte endringene skal, etter departementets vurdering, gjøre det enklere å oppdage og plassere ansvaret for byggfeil, slik at kommunene kan håndheve regelverket på en effektiv måte. Det er også et formål å gjøre regelverket mer tilgjengelig og brukervennlig for både de som skal etterleve regelverket og for forbrukerne. Bedre etterlevelse og håndheving av regelverket er avgjørende for å oppnå målet om forsvarlig byggkvalitet, og samtidig ivareta hensynet til forbrukerne i større grad enn i dag.

### 3. Vår anbefaling

Innledningsvis påpeker vi at stadige endringer i pbl siden vedtakelsen i 2008 har medført at loven er blitt vesentlig utvidet med flere lovbestemmelser som følge av kodifisering av gjeldende rett, språklige forbedringer og tydeliggjøring av regelverket. Vi har ingen prinsipielle innvendinger mot å styrke forbrukervernet, men konstaterer at bestemmelser om garanti og sikkerhetsstillelse ligger i ytterkant av plan- og bygningsretten. Samlet sett bidrar departementets forslag til ytterligere utvidelse av loven. Det er en vedvarende risiko for at loven etter hvert blir uoversiktlig, og vi ber departementet kontinuerlig vurdere om det kan være behov for en helhetlig gjennomgang av loven.

Uansett anbefaler vi at departementet i hovedsak går videre med forslagene som fremgår av høringsnotatet, hensyntatt merknadene nedenfor. Vårt overordnede syn er at høringsnotatet er grundig, og vi merker oss at flere av forslagene følger opp anbefalinger fra Byggkvalitetsutvalget, som overleverte rapporten «*Forsvarlig byggkvalitet – kompetanse, kontroll og seriøsitet*» i 2020.

Vi vil i det følgende utdype våre enkelte anbefalinger og begrunnelser, men oppsummerer de mest sentrale her:

- Flere av forslagene innebærer i all hovedsak lovfesting av eksisterende praksis i mange kommuner og tydeliggjøring av allerede eksisterende bestemmelser. Vi oppfatter at forslagene vil medføre et tydeligere og enklere tilgjengelig hjemmelsgrunnlag. Dette kan bidra til en mer enhetlig praksis, lettere oppfølging for kommunene og bedre etterlevelse av regelverket. Dette vil igjen kunne gi økt byggkvalitet og bedre forbrukertrygghet, og er positivt.
- Departementet bør vurdere alternativer til å innføre varsling som en plikt, se punkt 4.1.
- Forslaget om foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr støttes ikke. Fristens varighet tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til tidsaspektet i overtredelsessaker, se punkt 4.5.
- Forslaget til krav om påkravsgaranti for «*single-purpose*»-foretak og forslaget om adgang til å holde morselskap ansvarlig for forfalt tvangsmulkt innebærer nye bestemmelser som kan redusere behov for ulovlighetsoppfølging fra kommunene, se punkt 4.3 og 4.7.

## 4. Vurdering

### 4.1 Innføring av varslingsplikt pbl § 1-4

Departementet foreslår innføring av varslingsplikt for bygningsmyndighetene overfor andre sektormyndigheter ved mistanke om ulovligheter etter *annet* regelverk. Enkelte kommuner har allerede innført dette som en praksis, men for andre vil det innebære endrede rutiner. Det legges opp til at bygningsmyndighetene skal varsle om regelverksbrudd som er enkelt konstaterbare når de likevel er på tilsyn.

Kommunene har mange lovpålagte oppgaver og ofte begrensede ressurser. Det er derfor viktig – som departementet foreslår – at varslingsplikten ikke medfører økt arbeidsmengde eller nye kompetansekrav i forbindelse med tilsyn, befaring eller besiktigelse. Regelen bør med andre ord ikke tillegge bygningsmyndigheten ansvar for byggeprosessen på områder som ligger under andres kontrollansvar – det kan skape uklarhet. Det kan fremstå som mer hensiktsmessig å tydeliggjøre *adgangen* til å varsle – eventuelt oppfordre til dette – fremfor å etablere varslingsplikt som en plikt. Vi mener uansett at en eventuell varslingsplikt kun bør omfatte åpenbare brudd på berørt sektorlovgivning, og at det ikke forventes inngående kjennskap til denne lovgivningen.

### 4.2 Vedtak om å frata ansvarsrett kan omfatte flere foretak i konsern, pbl. § 23-3

Etter plan- og bygningsloven § 23-3 tredje ledd skal kommunen fatte vedtak om å frata foretak ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov. Ansvarsretten skal også trekkes tilbake dersom foretaket ikke fyller nødvendige krav til kvalifikasjoner eller til pålitelighet og evne og vilje til å etterleve regelverket.

Departementet foreslår å klargjøre at vedtaket om å frata ansvarsrett kan gjelde flere foretak i et konsern. Vi anser forslaget som kodifisering av gjeldende rett. Det tydeliggjør at konsekvensene av et vedtak om å frata et foretak ansvarsretten ikke kan omgås gjennom omorganisering. Forslaget støttes. Vi er enig i at endringen kan bidra til å hindre omorganisering eller at det foretas andre selskapsrettslige endringer som bidrar til pulverisering eller omgåelse av ansvar i byggesaker.

I forlengelsen av forslaget bemerker vi at det ofte er gjengangere som blir fratatt ansvarsrett i enkeltsaker. Vi anbefaler departementet å vurdere om det bør innføres regler som kan hindre slike gjengangere, eksempelvis ved krav om ekstra dokumentasjon eller karantene over en viss tid.

### 4.3 Ny bestemmelse om tvangsmulkt, pbl. § 32-5

Departementet foreslår at morselskapet får et garantiansvar for datterselskapets betaling av tvangsmulkt. Bestemmelser om at et morselskap hefter subsidiært for tvangsmulkt, utgjør et unntak fra utgangspunktet i selskapsretten om at hvert konsernselskap er et selvstendig rettssubjekt. Forslaget støttes.

### 4.4 Tydeliggjøring av adgangen til raskere gjennomføring av pålegg, pbl. § 32-7

Plan- og bygningsloven § 32-7 regulerer plan- og bygningsmyndighetenes tvangsfullbyrdelse – gjennomføring – av pålegg. Departementet peker på at reglene er lite brukt, til tross for at de er viktige. For at regelen skal bli lettere å forstå og mer tilgjengelige, foreslår departementet endringer i struktur og språklige presiseringer. Etter vår vurdering vil forslaget tydeliggjøre hva bestemmelsen faktisk gir adgang. Forslaget støttes.

#### 4.5 Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr, pbl §§ 29-7c og 32-8

Ved innføringen av overtredelsesgebyr i 2008 ble det ikke innført regler om foreldelse. Det ble i lovforslaget den gang forutsatt at spørsmålet om regulering av foreldelse skulle vurderes i særlovgivningen. Som ledd i dette foreslår nå departementet å innføre en foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr, samt enkelte mindre språklige endringer for å klargjøre bestemmelsen om ileggelse av overtredelsesgebyr.

Forslaget støttes ikke slik det er utformet. Kommunene har hjemmel i pbl §§ 29-7c og 32-8 til å gi overtredelsesgebyr for å rette opp ulovlige forhold, men det er altså ikke knyttet foreldelsesfrist til bestemmelsene. Innføring av foreldelsesfrist er en oppfølging av Prop.62 L (2015-2016), som forutsatte at regulering av foreldelse av overtredelsesgebyr skulle vurderes i særlovgivningen. Det er derfor isolert sett positivt at dette nå følges opp, men fristen er for kort, og konsekvensene av forslaget synes ikke tilstrekkelig utredet.

Departementet foreslår at foreldelsesfristen settes til fem år «*fra tidspunktet overtredelsen fant sted*» og avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Kommunene opplever en økning i antall ulovlighetssaker. Det kan ta opptil et par år før et varsel eller tips kommer inn til kommunen, som deretter skal klare å få satt i gang et formelt tilsyn og en eventuell ulovlighetsoppfølging. Det vil også ta tid for kommunen å få innhentet tilstrekkelig oversikt over faktum til det kan gis forhåndsvarsel eller ilegges overtredelsesgebyr. Dette må også ses i sammenheng med adgangen til å søke om ettergodkjenning, noe som i seg selv tilsier at fem år er for kort tid. Arbeidene kan også være avsluttet lenge før kommunen enten ved tilsyn eller ved varsel blir kjent med et mulig ulovlig tiltak. Varsel eller tips kan innkomme til kommunen mer enn fem år etter at arbeidene er utført og uten at kommunen har hatt mulighet til å fange opp ulovligheten. Departementet bør derfor vurdere en lenger frist, og for enkelte overtredelser minst 10 år.

Det er for øvrig uklart hvordan man skal forholde seg til foreldelsesfristens utgangspunkt. Når departementet foreslår at fristen begynner å løpe «*fra tidspunktet overtredelsen fant sted*», kan det åpne for mange unødvendige tvister. Hvordan skal kommunen eksempelvis skaffe seg kunnskap om når arbeidet ble utført? Dette berører ikke departementet i høringsnotatet. Dersom det skal innføres foreldelsesfrist er det god grunn til å ikke la den løpe før kommunen tidligst har hatt mulighet til å oppdage de ulovlige forholdene.

#### 4.6 Kobling til garantireglene i bustadoppføringsloven, pbl § 21-2

Kjøp av bolig har stor betydning for forbrukeres økonomi og livssituasjon. Dette er blant annet fremhevet i forarbeidene til bustadoppføringslova. Etter § 12 plikter entreprenøren å stille selvskyldnergaranti eller tilsvarende for oppfyllelse av avtalen mellom forbruker og entreprenør om oppføring eller full ombygging av bolig eller fritidshus. Departementet foreslår en koblingsregel fra pbl § 21-2 til garantiregelen i bustadoppføringslova, med krav om dokumentasjon på at garanti er stilt som vedlegg til byggesøknad. Dette fremstår som et hensiktsmessig og egnet virkemiddel for å redusere antallet entreprenører som i dag ikke stiller garanti slik loven krever. Forslaget innebærer en større trygghet for forbruker, samtidig som det vil være et lite inngripende tiltak.

Vi er videre enig med departementet i at et krav om garantistillelse som betingelse for tillatelse til tiltak eller ferdigattest kan ha en oppdragende og bevisstgjørende effekt på de ansvarlige foretakene, samt en synliggjøring av viktigheten av garantiplikten etter bustadoppføringslova.

#### 4.7 Krav om påkravsgaranti for «single-purpose»-foretak, pbl. §§ 32-3 jf. 32-3 og 23-1

Når det avdekkes forhold i strid med pbl, har plan- og bygningsmyndigheten som utgangspunkt plikt til å følge opp, slik at forholdene rettes opp og blir i tråd med regelverket. Dette kan gjøres i form av pålegg etter § 32-3, og pålegget rettes til «den ansvarlige», jf. første ledd. Ofte opprettes såkalte «single-purpose»-foretak som avvikles når prosjektet er ferdigstilt. For å sikre at forbrukere kan få dekket sine kostnader for retting av feil og mangler etter at «single-purpose»-foretaket er avviklet, foreslår departementet å innføre krav om en påkravsgaranti ved søknad om byggetillatelse. Ved påkravsgaranti er garantisten forpliktet til å utbetale garantibeløpet straks kreditor krever betaling.

Det er positivt at det foreslås innført påkravsgaranti for «single-purpose»-foretak. Avviklingen av slike selskaper straks et prosjekt er fullført, innebærer i seg selv at det er en stor økonomisk risiko for boligkjøper.

Innføring av krav om påkravsgaranti vil kunne øke kostandene for den som kjøper bolig, men samtidig gi større sikkerhet for at feil og mangler blir rettet opp. Det forutsettes som det fremgår av høringsnotatet at innføring av dokumentasjon ikke skal føre til økte kostnader og administrasjon for kommunene. Det positive er også at det kan bidra til å forenkle – og redusere behovet for – ulovlighetsoppfølging.

#### 4.8 Tydeliggjøring av adgangen til å stille krav om sikkerhet ved midlertidig brukstillatelse, pbl. § 21-10

Søknadspliktige tiltak skal som hovedregel avsluttes med ferdigattest, jf. pbl § 21-10 første ledd. Det kan som et unntak gis midlertidig brukstillatelse når det gjenstår «mindre vesentlig arbeid». Som forutsetning for midlertidig brukstillatelse, kan kommunen kreve økonomisk sikkerhet for at gjenstående arbeider faktisk blir fullført, jf. § 21-10 tredje ledd tredje punktum. Departementet legger til grunn at krav om sikkerhetsstillelse som vilkår for midlertidig bruksendring brukes i liten grad i dag. Bestemmelsen er ikke enkel å finne i loven, og det er heller ikke utarbeidet veiledning om hvordan den kan brukes. Departementet mener derfor at det er behov for å foreslå endringer som kan gjøre hjemmelen lettere tilgjengelig og tydeligere.

Vi støtter forslaget om at regelen i pbl § 21-10 tredje ledd skiller ut i egen bestemmelse i ny § 21-11, og vi er enig i at en tydeligere og mer tilgjengelig bestemmelse vil kunne føre til økt bruk av sikkerhetsstillelse når det gis midlertidig brukstillatelse. Dette vil igjen kunne sikre større trygghet for at gjenstående arbeid fullføres.

\*\*\*



Helge Eide  
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati



Tor Allstrin  
Områdedirektør Advokatene