

HØRINGSNOTAT

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

Høringsfrist: 1. september 2023

Kommunal- og distriktsdepartementet, 15. juni 2023

INNHold:

1	Innledning.....	3
2	Sammendrag av høringsforslaget	6
3	Varslingsplikt for plan- og bygningsmyndighetene	8
3.1	Gjeldende rett.....	8
3.2	Byggkvalitetutvalgets forslag og høringsinstansenes syn.....	8
3.3	Behovet for endring	8
3.4	Departementets forslag til endringer.....	9
3.5	Nærmere om forslaget.....	9
3.6	Administrative og økonomiske konsekvenser	11
4	Koblingsregel til garantireglene i bustadoppføringslova.....	11
4.1	Gjeldende rett.....	11
4.2	Byggkvalitetutvalgets forslag og høringsinstansenes syn.....	12
4.3	Behovet for endring	12
4.4	Departementets forslag til endringer.....	13
4.5	Nærmere om forslaget.....	14
4.6	Administrative og økonomiske konsekvenser	16
5	Krav om påkravsgaranti for «single-purpose»-foretak.....	16
5.1	Gjeldende rett.....	16
5.2	Behovet for endring	17
5.3	Departementets forslag til endringer.....	17
5.4	Nærmere om forslaget.....	17
5.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	19
6	Adgang til å stille krav om sikkerhet ved midlertidig brukstillatelse.....	20
6.1	Gjeldende rett.....	20
6.2	Byggkvalitetutvalgets forslag og høringsinstansenes syn.....	21
6.3	Behovet for endring	21
6.4	Departementets forslag til endringer.....	22
6.5	Nærmere om forslaget.....	22
6.6	Administrative og økonomiske konsekvenser	26
7	Vedtak om å frata ansvarsrett kan omfatte flere foretak i konsern.....	27
7.1	Gjeldende rett.....	27

7.2	Behovet for endring	27
7.3	Departementets forslag til endringer.....	28
7.4	Nærmere om forslaget.....	28
7.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	29
8	Adgang til å holde morselskap ansvarlig for forfalt tvangsmulkt	30
8.1	Gjeldende rett.....	30
8.2	Behovet for endring	30
8.3	Departementets forslag til endringer.....	30
8.4	Nærmere om forslaget.....	30
8.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	31
9	Tydeliggjøring av adgangen til raskere gjennomføring av pålegg	32
9.1	Gjeldende rett.....	32
9.2	Behovet for endring	32
9.3	Departementets forslag til endringer.....	32
9.4	Nærmere om forslaget.....	33
9.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	34
10	Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr	34
10.1	Gjeldende rett	34
10.2	Behovet for endring.....	35
10.3	Departementets forslag til endringer	35
10.4	Nærmere om forslaget.....	36
10.5	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	37
11	Samlet lovforslag.....	38

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet fremmer i dette høringsnotatet forslag til endringer i plan- og bygningslovens regler om varslingsplikt, saksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Forslagene har som mål å sikre mer effektiv håndheving ved brudd på regelverket, og økt trygghet for forbrukere i byggesaker.

Enkelte av forslagene følger opp anbefalinger fra det uavhengige ekspertutvalget, Byggkvalitetutvalget, som overleverte rapporten «*Forsvarlig byggkvalitet - kompetanse, kontroll og seriøsitet*» i 2020. Rapporten var på høring i perioden 26. februar til 1.

september 2020. Utvalget hadde blant annet som mandat å vurdere om dagens virkemidler i plan- og bygningsloven er tilstrekkelige for å oppnå målet om forsvarlig byggkvalitet.

Bakgrunn for endringsforslagene

Plan- og bygningsloven har i dag en rekke virkemidler som samlet sett skal bidra til forsvarlig byggkvalitet. De mest sentrale er reglene om ansvarsrett, uavhengig kontroll, tilsyn og ulovlighetsoppfølging (sanksjoner). Formålet med blant annet reglene om ansvarsrett og ulovlighetsoppfølging er å gjøre det enklere å oppdage og plassere ansvaret for byggfeil, slik at kommunene kan håndheve regelverket på en effektiv måte.

Selv om plan- og bygningsloven først og fremst skal ivareta samfunnsmessige interesser, er det også et sentralt formål å legge til rette for at *«den enkelte forbruker [...] har en trygghet for at det han har bestilt, leveres»*, og at reglene skal *«sette forbrukere som tiltakshavere i en sterkere stilling»*, se Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) punkt 1.4.1 og 3.1.2.

Virkemidlene som kommunene har til rådighet er i utgangspunktet godt egnet til å sikre forsvarlig byggkvalitet og ivareta forbrukere i byggesak. I plan- og bygningsloven av 2008 ble det videre lagt opp til et mer effektivt system for ulovlighetsoppfølging, som skulle bidra til bedre etterlevelse og dermed også bruk av færre ressurser til håndhevingen av regelverket. Likevel 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. Forbrukere får overlevert nyoppførte boliger med til dels store feil og mangler, som av ulike årsaker ikke rettes opp av foretakene med ansvarsrett. Ofte står forbrukerne igjen med ansvaret for å følge opp feil og mangler, og må selv bære kostnadene for retting. Etter departementets oppfatning er dette en uheldig utvikling som undergraver lovens intensjoner.

Det er ulike årsaker til denne utviklingen. Det ene er at plan- og bygningslovgivningen er omfattende og komplisert. Departementet har fått tilbakemelding fra kommuner om at det kan være utfordrende å få oversikt over virkemidlene, sammenhengen mellom dem, og når de kan brukes. Dette bidrar til at håndhevingen av regelverket blir unødig ressurskrevende.

Det andre er at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad klarer å hindre at foretak kan foreta organisatoriske grep som kan pulverisere ansvar i byggesak. Etter departementets oppfatning er det viktig med regler som gjør at det ikke lønner seg å danne et foretak med delformål om å verne morselskap for ansvar pådratt av datterselskap, som for eksempel kan være tilfelle med bruk av såkalte «single-purpose»-foretak.

Departementet mener derfor at det er behov for å foreslå endringer som blant annet kan gjøre regelverket mer tilgjengelig og brukervennlig. Endringene skal bidra til bedre etterlevelse og håndheving av regelverket, som er avgjørende for å oppnå målet om forsvarlig byggkvalitet og samtidig ivareta hensynet til forbrukerne i større grad enn i dag.

Mer effektiv håndheving av regelverket og økt sikkerhet for forbrukere

Departementet fremmer ni forslag til lovendringer som skal bidra til mer effektiv håndheving ved forhold i strid med plan- og bygningsloven og økt forbrukertrygghet i byggesaker. Advokatfirmaet Lund & Co DA og Advokatfirmaet Wiersholm AS har etter oppdrag fra departementet, utredet forslag fra Byggkvalitetutvalget om gjennomskjæringsregel, adgang til å inndrive tvangsmulkt hos morselskap, krav om sikkerhetsstillelse og innføring av koblingsregel mellom plan- og bygningsloven og bustadoppføringslova.¹ Øvrige forslag til tiltak er utredet av departementet selv.

Flere av forslagene som fremmes er i hovedsak klargjøringer og presiseringer av gjeldende rett. For å gjøre regelverket mer oversiktlig og enklere å finne frem i, foreslår vi å dele opp enkelte av bestemmelsene. Det er også foreslått å forenkle språk og struktur.

Departementet vurderer alle de foreslåtte endringene som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Etter departementets oppfatning vil konsekvensene av forslagene for det offentlige og privatpersoner, og da særlig forbrukere, i all hovedsak være positive, og innebære besparelser. Departementet forventer at forslagene, både hver for seg og samlet, har begrenset betydning for kommunenes saksbehandling og tilsyn.

Hvor stor effektiviseringsgevinsten av forslag til lovendringer er for kommunene, bygge- og anleggsnæringen og privatpersoner, samt de øvrige samfunnsøkonomiske effektene, er ikke kvantifisert.

Departementet vurderer at forslagene i tilstrekkelig grad oppfyller minimumskravene i utredningsinstruksen kapittel 2.

¹ Se utredningene «*Utforming av hjemler i plan- og bygningsloven som kan styrke kommunenes reaksjons- og sanksjonsmuligheter*» (2020) og «*Hjemmel for sikkerhetsstillelse i plan- og bygningsloven*» (2021) fra Advokatfirmaet Lund & Co DA og «*Koplingsreglar mellom garantireglane i bustadoppføringslova § 12 og plan- og bygningslova*» (2021) fra Advokatfirmaet Wiersholm AS.

2 Sammendrag av høringsforslaget

Varslingsplikt for plan- og bygningsmyndighetene

I *punkt 3* foreslår departementet å innføre hjemmel for plan- og bygningsmyndighetene til å varsle andre sektormyndigheter om ulovlige forhold etter annet regelverk. Slik varslingsplikt finnes allerede for andre sektormyndigheter overfor plan- og bygningsmyndighetene. En tilsvarende varslingsregel for plan- og bygningsmyndighetene kan bidra til å gjøre det enklere å fange opp regelverksbrudd på tvers av sektorer, og gjøre myndighetenes innsats mot blant annet arbeidslivskriminalitet mer effektiv. Det kan styrke den samlede etterlevelsen av regelverket og gjøre det vanskeligere for useriøse aktører i bygg- og anleggsnæringen. Forslaget er en oppfølging av Byggkvalitetutvalgets rapport.

Koblingsregel til garantireglene i bustadoppføringslova

I *punkt 4* foreslår departementet å innføre koblingsregel mellom plan- og bygningsloven og garantireglene i bustadoppføringslova. Om lag åtte prosent av foretak stiller ikke slik lovpliktig garanti. Forslaget skal bidra til at garanti etter bustadoppføringslova foreligger før byggingen starter eller senest før byggesaken avsluttes med ferdigattest.

Koblingsregelen vil styrke etterlevelsen av garantireglene i bustadoppføringslova. Det kan gi økt forbrukerbeskyttelse og gjøre det vanskeligere for useriøse aktører. Forslaget er en delvis oppfølging av Byggkvalitetutvalgets rapport, og er utredet av Advokatfirmaet Wiersholm AS i 2021.

Krav om at single-purpose-foretak må stille påkravsgaranti ved søknad om tillatelse

Det er ikke uvanlig å opprette eget foretak hvor hoveddelen av virksomheten er knyttet til gjennomføring av et konkret byggeprosjekt (single-purpose). Denne type foretak blir avvirket når tiltaket er ferdig. Blir feil oppdaget i etterkant av ferdigstillingen og foretaket er avvirket, er det eier, ofte forbrukere, som må bære kostnadene for retting. For å unngå at slik organisering blir brukt for å avgrense eller omgå ansvar for byggfeil som blir oppdaga etter ferdigstilling, foreslår departementet i *punkt 5* å stille krav om at single-purpose-foretak må stille påkravsgaranti ved søknad om tillatelse. Forslaget vil styrke særlig forbrukervernet i byggesaker, men kan også redusere behovet for ulovlighetsoppfølging.

Adgang til å stille krav om sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse

For å sikre at gjenstående arbeider blir fullført, kan kommunene i dag stille krav om økonomisk sikkerhet (bankgaranti) i forbindelse med midlertidig brukstillatelse.

Muligheten til å stille krav om sikkerhet blir i liten grad brukt av kommunene.

Departementet utelukker ikke at det kan skyldes at bestemmelsen er vanskelig å finne i loven og dermed lite kjent. Departementet foreslår derfor i *punkt 6* å tydeliggjøre hjemmelen til å kreve sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse. Økt bruk av krav til sikkerhet kan bevisstgjøre og ansvarliggjøre aktørene i bygg- og anleggsprosjekter,

samt sikre at gjenstående arbeider blir utført i tråd med regelverket og gitte tillatelser. Det kan også redusere behovet for etterfølgende ulovlighetsoppfølging og bidra til at flere forbrukere får overlevert boliger som oppfyller kvalitetskravene i regelverket. Forslaget er en oppfølging av Byggkvalitetutvalgets rapport, og er utredet av Advokatfirmaet Lund & Co DA i 2021.

Vedtak om å frata ansvarsrett kan omfatte flere foretak i konsern

Formålet med ansvarsrettssystemet er at ansvar skal legges hos den som har reell mulighet til å påse at feil ikke oppstår, som normalt er foretakene. Dersom bygningsmyndighetene avdekker vesentlig svikt i ansvaret, kan dette få konsekvenser for ansvarsretten til foretaket. Det å frata ansvarsrett vil normalt være mest aktuelt i de tilfeller hvor kommunen tviler på at andre sanksjoner vil føre frem. I *punkt 7* foreslår departementet at dersom den faglige ledelsen vesentlig tilsvarende den faglige ledelsen i foretaket som er fratatt ansvarsretten, kan et vedtak om å frata ansvarsretten også omfatte andre foretak i konsernet. Formålet er å hindre at foretak i konsern organiserer seg bort fra konsekvensene fra kommunens vedtak om å frata ansvarsrett.

Adgang til å holde morselskap ansvarlig for forfalt tvangsmulkt

Departementet mener det er behov for å øke sikkerheten for at tvangsmulkten kan inndrives også ved manglende midler i datterselskapet. I *punkt 8* foreslår derfor departementet å endre plan- og bygningsloven slik at morselskap subsidiært hefter gjennom påkravsgaranti, for tvangsmulkt som har forfalt. Tilsvarende bestemmelser finnes i blant annet i naturmangfoldloven § 73, og akvakulturloven § 28 tredje ledd annet punktum og svalbardmiljøloven § 96.

Tydeliggjøring av adgangen til raskere gjennomføring av rettingspålegg og forelegg

Nye bestemmelser om direkte gjennomføring av pålegg om retting i plan- og bygningsloven §§ 31-9 og 31-11, trådte ikraft 1. januar 2023.² Det er i tillegg til disse en viss adgang for direkte gjennomføring av pålegg etter plan- og bygningsloven § 32-7. Departementet foreslår i *punkt 9* enkelte språklige og strukturelle endringer i bestemmelsen for å gjøre den enklere og mer tilgjengelig for kommunene. Overholder ikke mottaker av rettingspålegget fristen som er satt, vil rettingspålegget i visse tilfeller være et særlig tvangsgrunnlag. Det vil si at kommunen kan foreta direkte gjennomføring av pålegget på tiltakshavers eller ansvarlig foretaks regning.

Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr ble innført som en ny sanksjon i plan- og bygningsloven av 2008. Det ble den gang ikke innført regler om foreldelse. I Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i

² Se Prop. 64 L (2020–2021) *Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)*

forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) ble det forutsatt at spørsmålet om regulering av foreldelse av overtredelsesgebyr skulle vurderes i særlovgivningen. Viktigheten av at særlovgivningen har bestemmelser om foreldelse av overtredelsesgebyr, ble også understreket i forbindelse med Stortingets behandling. Som ledd i oppfølgingen av dette, foreslår departementet i *punkt 10* å innføre foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr.

3 Varslingsplikt for plan- og bygningsmyndighetene

3.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 1-4 tredje ledd regulerer andre myndigheters rapporterings- og meldeplikt overfor plan- og bygningsmyndighetene. Bestemmelsen er generelt innrettet, og gjelder enhver myndighet som har tilgang til byggverk og som avdekker forhold som de ser at er i strid med plan- og bygningslovgivningen.

3.2 Byggkvalitetutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Byggkvalitetutvalget anbefalte at bygningsmyndighetene skulle gis hjemmel til å varsle andre sektormyndigheter ved mistanke om ulovligheter etter annet regelverk. Utvalget foreslo hjemmelen som et tiltak for å motvirke arbeidslivskriminalitet og styrke samarbeidet på tvers av sektorer. Det ble pekt på at andre sektormyndigheter har tilsvarende varslingsplikt overfor bygningsmyndighetene etter plan- og bygningsloven § 1-4 tredje ledd. Utvalget foreslo også at det burde utredes varslingsplikt for uavhengig kontrollerende.

Det var få høringsinstanser som hadde merknader til utvalgets forslag. Av de åtte høringsinstansene som innga merknader, var samtlige positive til å innføre varslingsplikt for bygningsmyndighetene. Flere ønsket også en tilsvarende plikt for uavhengig kontrollerende. Høringsinstansene pekte på at varslingsplikten kan bidra til å redusere arbeidslivskriminaliteten og gjør det enklere å avdekke useriøse aktører. Høringsinstansene pekte på at et sterkere kontrollsamarbeid både vil være praktisk og samfunnsøkonomisk gunstig.

3.3 Behovet for endring

Arbeidslivskriminalitet er et sektorovergripende samfunnsproblem, men som flere høringsinstanser peker på synes det å være et særlig problem i bygg- og anleggsnæringen. Det er en utfordring at det føres for lite tilsyn med etterlevelsen av plan- og bygningslovgivningen, og dagens samarbeid mellom sektormyndigheter bidrar i varierende grad til å fange opp regelverksbrudd på tvers av sektorer. Dette bidrar til at den samlede oppdagelsesrisikoen for kriminelle aktører er lav.

Plan- og bygningslovgivningens byggesaksregler retter seg primært mot å sikre forsvarlig byggkvalitet. Virkemidlene i regelverket har derfor begrenset relevans i oppfølgingen av arbeidslivskriminalitet. I dag pågår det likevel uformelt samarbeid mellom plan- og

byggningsmyndighetene og andre sektormyndigheter. Departementet mener at dette uformelle samarbeidet bør styrkes ved å innføre en hjemmel (plikt) for plan- og byggningsmyndighetene til å varsle andre sektormyndigheter om mulige ulovligheter. Varslingsplikten kan både bidra til byggkvalitet og gjøre det mer lønnsomt å være lovlydig.

Når det gjelder Byggkvalitetutvalgets forslag om å innføre tilsvarende varslingsplikt for uavhengig kontrollerende, viser departementet til at byggesaksforskriften § 12-6 fjerde ledd allerede pålegger ansvarlige foretak å melde fra til kommunen hvis de oppdager forhold som er i strid med plan- og bygningslovgivningen. Departementet vil utrede en eventuell utvidelse avplikten i sammenheng med Byggkvalitetutvalgets anbefalinger om mer effektiv uavhengig kontroll og tilsyn.

3.4 Departementets forslag til endringer

Plan- og bygningsloven § 1- 4 tredje ledd nytt andre punktum skal lyde:

Finner noen som utfører offentlig besiktigelse, forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal vedkommende snarest melde forholdet til plan- og byggningsmyndighetene. *Dersom plan- og byggningsmyndighetene ved offentlig besiktigelse eller tilsyn oppdager forhold som åpenbart er i strid med bestemmelser i annen lovgivning, skal forholdet meldes til relevante sektormyndigheter.*

3.5 Nærmere om forslaget

Varslingsplikten vil synliggjøre og formalisere samarbeid

Forslaget innebærer at varslingsplikten for plan- og byggningsmyndighetene tas inn som et nytt *andre punktum* i plan- og bygningsloven § 1-4 tredje ledd. Formålet er å synliggjøre og formalisere samarbeidet som allerede pågår i mange kommuner mellom plan- og byggningsmyndighetene og andre sektormyndigheter. Forslaget er derfor langt på vei kun en lovfesting av en eksisterende praksis.

Departementet har vurdert om det samme formålet kunne vært oppnådd gjennom veiledning til kommunene eller en mer moderat «bør»-bestemmelse. Det eksisterer allerede som nevnt en *plikt* for andre sektormyndigheter overfor plan- og byggningsmyndighetene i plan- og bygningsloven § 1-4 tredje ledd. Bestemmelsen har samme formål som departementets forslaget til varslingsplikt for plan- og byggningsmyndighetene. Etter departementets syn vil det undergrave intensjonen med den eksisterende varslingshjemmelen dersom plan- og byggningsmyndighetene har en svakere forpliktelse enn andre sektormyndigheter til å varsle om ulovlige forhold. Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og styrking av regelverksetterlevelsen er et sektorovergripende ansvar, og det fremstår som naturlig å sikre en likebehandling av sektormyndighetene gjennom en plikt til å varsle også for plan- og byggningsmyndighetene.

Etter departementets vurdering vil forslaget sikre gjensidighet i varslingsplikten og bidra til økt sektorsamarbeid. Forslaget kan også gi økt oppdagelsesrisiko og

regelverksetterlevelse på tvers av sektorer. Formålene med plan- og bygningsloven er i stor grad sammenfallende med formålene i annen sektorlovgivning, som for eksempel sikkerhet, helse og miljø. Varslingshjemmelen kan derfor også bidra til å ivareta hensynene bak formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. For lovydige aktører vil det bli mer lønnsomt å være seriøs.

Plikten gjelder forhold som oppdages under tilsyn, befaring eller besiktigelse

Varslingsplikten er begrenset til situasjoner der bygningsmyndighetene allerede er på tilsyn, befaring eller besiktigelse. Forhold som kan være aktuelle å varsle om er hvis plan- og bygningsmyndighetene *for eksempel* oppdager:

- **Arbeid i høyden uten sikring eller ulovlig bruk av bygg til innkvartering av arbeidstakere (Arbeidstilsynet)**
Arbeid i høyden reguleres av [forskrift om utførelse av arbeid](#), jf. arbeidsmiljøloven. Innkvartering for arbeidstakere må oppfylle krav blant annet forsvarlig utforming, jf. arbeidsmiljøloven § 4-4 nr. 4. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravet til innkvartering er oppfylt og at innkvarteringen er fullt forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt.
- **Blokkerte rømningsveier eller manglende eller ikke-fungerende røykvarslere (brannmyndighetene)**
Krav til rømningsveier, brannvarsling og manuelt slukkeutstyr i eksisterende bygg, er regulert i [forskrift om brannforebygging](#), jf. brann- og eksplosjonvernloven. Lokale brannmyndigheter kan føre tilsyn med at kravene er oppfylt.
- **Ulovlig utslipp (forurensningsmyndighetene)**
Utslipp av for eksempel avløpsvann, reguleres av [forurensningsforskriften](#), jf. forurensningsloven. Det er kommunen som forurensningsmyndighet som fører tilsyn med at kravene er oppfylt.
- **Ulovlig masseuttak (Direktoratet for mineralforvaltning)**
Uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ krever konsesjon etter [mineralloven](#). Masseuttak må for øvrig være i samsvar med arealplan for å være unntatt byggesaksreglene i plan- og bygningsloven, se byggesaksforskriften § 4-3.

Den foreslåtte varslingsplikten er ment å omfatte *åpenbare* brudd på berørt sektorlovgivning. Det forventes ikke at bygningsmyndighetene skal ha inngående kjennskap til kravene i for eksempel arbeidsmiljøloven eller forurensningsloven. Bygningsmyndighetene skal varsle om regelverksbrudd som er enkelt konstaterbare når de likevel er på tilsyn. Dette samsvarer med hvordan departementet opplever at andre sektormyndigheters varslingsplikt ivaretas i dag.

Bygningsmyndighetene kan oppfylle varslingsplikten ved å sende kopi av tilsynsrapport der det mulige ulovlige forholdet er omtalt til relevant sektormyndighet, eller ved å sende en e-post med varselet i etterkant av tilsyn, befaring eller besiktigelse.

Forslaget endrer ikke på ansvarsfordelingen mellom de ulike sektormyndighetene. Det er fortsatt den enkelte sektormyndighet som har ansvaret for å føre tilsyn og følge opp eventuelle ulovlige forhold etter sitt regelverk. Forslaget innebærer dermed ikke juridiske konsekvenser for bygningsmyndighetene i form av for eksempel erstatningsansvar. Varslingsplikten er kun ment å bevisstgjøre plan- og bygningsmyndighetene om sitt ansvar for å varsle om ulovlige forhold etter annet regelverk, og dermed bidra til å styrke myndighetenes samlede tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Departementet viser for øvrig til at forsømt varslingsplikt for andre sektormyndigheter overfor plan- og bygningsmyndighetene heller ikke har noen slike konsekvenser i dag.

3.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget er i all hovedsak lovfesting av eksisterende praksis i mange kommuner. For kommunale bygningsmyndigheter som allerede har rutiner for varslingsplikt til andre sektormyndigheter, vil forslaget derfor kun innebære kodifisering av praksis. For kommuner som ikke har slike rutiner, kan forslaget innebære justeringer i rutinene. Etter departementets syn vil likevel konsekvensene av disse rutineendringene være små. Bygningsmyndighetene fører allerede tilsyn på byggeplasser, og forslaget medfører kun at bygningsmyndighetene under gjennomføring av dette tilsynet også er oppmersom på eventuelle åpenbare brudd på annen sektorlovgivning. For samtlige kommuner kan varslingsplikt gi bedre dialog og koordinering mellom sektormyndighetene. Forslaget vil etter departementets oppfatning ikke ha konsekvenser for kommunenes erstatningsansvar.

Forslaget kan føre til økt oppdagelsesrisiko for næringsaktører som ikke følger reglene. Det vil gi sunnere konkurranse. Aktørene må konkurrere på pris og kvalitet, heller enn tilbøyelighet til regelverksomgåelse. Forslaget vil derfor trolig bidra til økt forbrukertrygghet. Samtidig kan sluttprisen for forbrukerne øke noe, hvis økt oppdagelsesrisiko faktisk fører til at useriøse aktører innretter seg etter regelverket og ikke lenger tilbyr lavere pris ved ikke å følge regelverket enn seriøse næringsaktører.

Departementet vurderer at summen av de positive virkningene av forslaget er større enn kostnadene for forbrukere og de kommunene og næringsaktørene som endrer praksisen sin.

4 Koblingsregel til garantireglene i bustadoppføringslova

4.1 Gjeldende rett

Kjøp av bolig har stor betydning for forbrukeres økonomi og livssituasjon. Dette er blant annet fremhevet i forarbeidene til bustadoppføringslova, se Ot.prp. nr. 21 (1996-97) side 5:

«Ein avtale om oppføring av ny bustad er overlag viktig for forbrukaren. Avtalen gjeld ivaretaking av grunnleggjande behov og inneber ei investering som dei fleste gjer berre ein eller nokre få gonger [i] livet. Avtalen har òg vesentlege konsekvensar ved at den skaper eit

varig eidegods gode og omfattar økonomiske verdier som er sær store sett i høve til ein vanleg privat økonomi.»

Bustadoppføringslova er en privatrettslig lov som gjelder for avtaler mellom forbruker og entreprenør om oppføring av ny bolig, fritidshus eller full ombygging (hovedombygging). Etter bustadoppføringslova § 12 plikter entreprenøren å stille selvskyldnergaranti (eller tilsvarende) for oppfyllelse av avtalen. Bestemmelsen skal sikre forbrukeren dersom entreprenøren ikke fullfører det avtalte arbeidet eller boligen viser seg ikke å samsvare med kontrakten. Garantien gjelder både underveis i prosjektet og en stund etter ferdigstillelse.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det pekt på at loven skal bidra til at den enkelte forbruker som får bygget et hus, får trygghet for at det han har bestilt, også leveres, se Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) side 14. Bustadoppføringslova og plan- og bygningsloven har på dette punktet til dels sammenfallende interesser og formål.

4.2 Byggkvalitetutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Byggkvalitetutvalget vurderte innføring av bestemmelser i plan- og bygningsloven som sikrer at garanti etter bustadoppføringslova foreligger før bygging kan starte. Utvalget viste til at en slik «koblingsregel» kan bidra til at entreprenører stiller den garantien som bustadoppføringslova krever. Det kan gi økt forbrukertrygghet og bidra til å gjøre det vanskeligere å være en useriøs aktør i bygg- og anleggsnæringen. Utvalget fremmet ikke direkte en anbefaling om en slik koblingsregel, men derimot å innføre en ny byggskadeforsikring.

Det var tre høringsinstanser som hadde merknader til forslaget om koblingsregel. Samtlige var positive til forslaget. Det ble likevel pekt at Byggkvalitetutvalgets forslag om en byggskadeforsikring kan gi bedre effekt enn dette forslaget, og at koblingsregelen uansett må harmoniseres med en eventuell byggskadeforsikring for å unngå en «overdekning» som vil reflekteres i sluttprisen til boligkjøperne.

4.3 Behovet for endring

En evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova fra 2016, NOU 2016:10, fant at åtte prosent av entreprenørene som svarte på en spørreundersøkelse ikke stilte garanti, slik loven krever. Det er uvisst nøyaktig hvor stort det faktiske antallet er, men undersøkelsen tyder på at det er et reelt problem. Det er neppe grunnlag for å hevde at manglende garantistillelse er et omfattende problem, men konsekvensene for forbrukere kan likevel være alvorlige. Departementet mener derfor at det er viktig å bidra til å redusere problemet ved å innføre en koblingsregel i plan- og bygningsloven.

Byggkvalitetutvalget anbefalte som nevnt også innføring av en byggskadeforsikring. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en eventuell byggskadeforsikring ble på oppdrag fra departementet utredet av Menon Economics og Actecan i 2020. Innføring av en byggskadeforsikring vil kreve ytterligere utredninger, blant annet med tanke på hvordan en slik ordning bør utformes. Det er videre ikke gitt at et eventuelt plikt til å tegne

byggskadeforsikring skal reguleres i plan- og bygningsloven. Departementet foreslår derfor ikke innføring av en slik ordning i denne omgang.

4.4 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår endringer i henholdsvis §§ 21-2 og 21-10.

Plan- og bygningsloven § 21-2 skal lyde:

Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, og for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll etter § 24-1. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.

Søknaden skal vise inndeling i ansvarsområder, jf. kapittel 23, med mindre tiltaket forestås av tiltakshaver.

Følgende dokumentasjon skal legges ved søknaden

- a. Dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte, samt eventuell erklæring om varsling av dem som har pengeheftelser i eiendom som søkes revet, jf. § 21-3.
- b. Eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse.
- c. Eventuelle innhentede vedtak eller uttalelse fra annen myndighet der tiltaket er betinget av dette, jf. § 21-5.
- d. *Dokumentasjon for at det er stilt garanti etter bustadoppføringslova § 12 der søknaden gjelder oppføring eller hovedombygging av bygning til bolig- eller fritidsformål. Dersom det på søknadstidspunktet ikke er inngått avtale som utløser krav om garanti, skal dette fremgå av søknaden.*
- e. *Dokumentasjon for at det er stilt påkravsgaranti der tiltakshaver er et foretak hvor hoveddelen av virksomheten er knyttet til gjennomføring av det omsøkte tiltaket.*

Søknad kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

Kommunen kan tillate ytterligere oppdeling av søknaden om igangsettingstillatelse. Tiltak kan ikke settes i gang før det er gitt igangsettingstillatelse.

De som er nevnt i matrikkellova § 9, kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrund eller nytt jordsameie, eller tillatelse til endring av grenser for slike matrikkelenheter som ikke kan behandles som grensejustering. Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller grenseendringen på en hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknader, herunder om søknadsdokumentasjon og krav til underskrift.

Plan- og bygningsloven § 21-10 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom det ikke er dokumentert at det er stilt garanti etter bustadoppføringslova § 12 ved søknad om tillatelse, jf. § 21-2, skal slik dokumentasjon legges ved senest ved søknad om ferdigattest. Kommunen kan ikke utstede ferdigattest uten at slik dokumentasjon er lagt fram.

4.5 Nærmere om forslaget

Forslaget kan gi økt forbrukertrygghet

En koblingsregel mellom bustadoppføringslovas garantiregler og plan- og bygningsloven er hensiktsmessig både for å styrke forbrukervernet og som et bidrag til å oppfylle myndighetskrav i byggeprosjekter. Plan- og bygningsloven skal verne boligkjøpers interesser. Også Høyesterett har presisert at plan- og bygningsloven skal verne forbrukerinteresser, se blant annet HR-2020-312-A (Solem):

«(73) Jeg nevner først at plan- og bygningslovens bestemmelser også verner private interesser. Dette fremgår etter mitt syn klart allerede i forarbeidene til byggesaksreformen i 1995. I Ot.prp.nr.39 (1993–1994) punkt 1.4.1 på side 14 uttaler departementet følgende:

«Det foreligger således klare indikasjoner på at det bør være en viktig samfunns målsetting å bedre den tekniske standard på det som bygges slik at de krav som settes til byggverk ut fra andre overordnede målsettinger, faktisk blir fulgt. Alle aktører i byggemarkedet, både de utførende, tiltakshavere, andre brukere og myndigheter bør i utgangspunktet ha felles interesser i høynet kvalitet og mer ordnede forhold i byggebransjen. Ikke minst er det viktig at den enkelte forbruker som får bygget et hus, har en trygghet for at det han har bestilt, også leveres. Regelendringene har også hatt denne tryggheten for øye.»

(74) Departementet løfter her frem de interesser forbrukerne har i plan- og bygningslovens ansvars- og kontrollregime. Forbrukerinteressene trekkes frem også i punkt 2.4 på side 20.»

Etter departementets syn er koblingsregelen et lite inngripende tiltak for å ivareta forbrukere uten å pålegge entreprenører nye, tyngende plikter. Selv om en koblingsregel i stor grad vil være tillitsbasert og ikke kan sikre at garanti faktisk blir stilt i alle avtaler som inngås etter bustadoppføringslova, mener departementet at kravet kan ha en oppdragende og bevisstgjørende effekt på de ansvarlige foretakene. Forslaget vil synliggjøre viktigheten av garantiplikten etter bustadoppføringslova. Det kan føre til bedre etterlevelse av både bustadoppføringslova og plan- og bygningsloven.

Plikt til å legge fram dokumentasjon

Tidspunktet for søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven og tidspunktet for garantistillelse etter bustadoppføringslova § 12 er sjelden sammenfallende.

Garantistillelsen kan skje etter at søknad om tillatelse er sendt inn, for eksempel dersom entreprenør eller forbruker har stilt lovlige forbehold i avtalen eller dersom avtalen først inngås etter tidspunktet for tillatelsen.

Departementet mener derfor at det må stilles krav om dokumentasjon for at garanti er stilt etter bustadoppføringslova § 12, både i vilkårene for tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven § 21-2, se forslaget til nytt *femte ledd første punktum*, og i vilkårene for ferdigattest, se forslaget til nytt *tredje ledd*. Dette vil sikre at kravet gjelder både for avtalene som er garantipliktige på tidspunktet for søknad om tillatelse og avtalene som først er garantipliktige senere i byggeprosessen. På denne måten vil koblingsregelen omfatte flere avtaler.

Utgangspunktet skal være at plikten inntreer i forbindelse med søknad om tillatelse. Ved tottrinnsøknad vil dette være ved søknad om rammetillatelse. Dersom det av lovlige grunner ikke er stilt garanti på søknadstidspunktet, skal dokumentasjonen i stedet vedlegges søknad om ferdigattest. Det følger av ordlyden i forslaget til nytt § 21-10 tredje ledd at dokumentasjonen «senest» skal vedlegges søknad om ferdigattest. Ordlyden er altså ikke til hinder for at dokumentasjonen også sendes inn ved en eventuell søknad om midlertidig brukstillatelse.

Det er tiltakshaver eller ansvarlig søker som skal innhente nødvendig dokumentasjon fra de ansvarlige foretakene og sørge for at garantidokumentasjon vedlegges søknaden. Forslaget opprettholder dermed det ordinære ansvaret som allerede følger av plan- og bygningsloven §§ 21-2 første ledd, 21-10 første ledd og 23-4 første og tredje ledd.

Gjennomføring av forslagene til lovendringer vil medføre behov for forskriftsendringer i byggesakforskriften §§ 5-4 og 8-1. Departementet vil avvente forskriftsendringene til forslagene til lovendringer har vært på høring.

Bygningsmyndighetenes sjekk av om garanti er stilt

Bygningsmyndighetene skal sjekke at dokumentasjon for at garanti er stilt er vedlagt søknaden om tillatelse, eventuelt senest ved søknaden om ferdigattest. Departementet legger opp til at denne sjekken skal foregå automatisk for digitale søknader gjennom Fellestjenester BYGG. En konsekvens av den automatiske sjekken er at søknaden ikke kan sendes inn eller tas til behandling uten den nødvendige dokumentasjonen.

For søknader som ikke sendes inn gjennom Fellestjenester BYGG må bygningsmyndighetene manuelt sjekke at dokumentasjonen er sendt inn. Dersom dokumentasjonen ikke er vedlagt søknaden, kan saksbehandlingsfristen stanses i påvente av at dokumentasjonen sendes inn. Garantistillelse vil være en betingelse for tillatelse eller ferdigattest. Dersom bygningsmyndighetene ikke får dokumentasjonen, har kommunen hjemmel til å avslå søknaden.

Departementet bemerker at det er ansvarlig søker og tiltakshaver som har ansvaret for at søknaden er fullstendig, selv om bygningsmyndighetene skal sjekke at dokumentasjonen er lagt ved søknaden. Hvis bygningsmyndighetene har gitt tillatelse på uriktig grunnlag, kan det bli spørsmål om betydningen av dette, for eksempel om kommunen blir erstatningsansvarlig eller vedtaket er ugyldig. Dette er ikke særegent for dette dokumentasjonskravet. Problemstillingen er den samme for alle nødvendige opplysninger og dokumentasjonskrav i plan- og bygningslovgivningen.

Forslaget innebærer ikke at bygningsmyndighetene skal kontrollere eller gå god for innholdet i garantien. Bygningsmyndighetene verken kan eller skal kontrollere hvor mange avtaler som er inngått og i hvilket omfang de er garantipliktige. De skal heller ikke ta stilling til om en avtale det er fremlagt dokumentasjon for faktisk er garantipliktig. Bygningsmyndighetene skal legge til grunn vurderingen som er gjort av banken eller forsikringsinstitusjonen som har stilt garantien.

4.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Etter bustadoppføringslova § 12 har entreprenøren allerede plikt til å stille selvskyldnergaranti (eller tilsvarende) for oppfyllelse av avtalen. Innføring av en koblingsregel mellom bustadoppføringslova og plan- og bygningsloven innebærer ingen endringer i hvilke krav som stilles.

Forslaget kan likevel gjøre at flere stiller garanti slik bustadoppføringslova krever. Det vil bidra til å styrke forbrukertryggheten ved boligkjøp. Det vil også gi noe styrket konkurransekraft for entreprenører som allerede følger reglene. Useriøse entreprenører som i dag ikke stiller garanti kan få økte kostnader, dersom forslaget fører til at de begynner å følge reglene. Dette kan gi noe økte sluttpriser for forbrukere. Departementet vurderer at summen av de positive virkningene av forslaget for forbrukere og næringslivet er større enn kostnadene.

Forslaget ventes ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene. Kravet om å sende inn dokumentasjon vil kun innebære en sjekk av at garanti er stilt. Kommunen skal ikke vurdere innholdet i garantien. For byggesøknader som sendes inn elektronisk vil sjekken skje elektronisk gjennom Fellestjenester BYGG.

5 Krav om påkravsgaranti for «single-purpose»-foretak

5.1 Gjeldende rett

Når plan- og bygningsmyndighetene avdekker forhold i strid med plan- og bygningsloven, har de som utgangspunkt plikt til å følge opp forholdene slik at lovlig tilstand gjenopprettes. Dette kan blant annet gjøres i form av pålegg om retting, jf. plan- og bygningsloven § 32-3. Etter gjeldende rett skal pålegg om retting gis til «den ansvarlige», jf. § 32-3 første ledd. Med «den ansvarlige» menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller liknende står inne for prosjektet.

Ferdigattesten markerer avslutningen av byggesaken og i utgangspunktet foretakets ansvar. Kommunene kan likevel gi pålegg om retting til ansvarlig foretak inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-1 siste ledd. Dette forutsetter imidlertid at det ansvarlige foretaket fortsatt eksisterer. Er foretaket av ulike grunner avvirket, og det avdekkes feil og mangler, vil eventuelt pålegg om retting da rettes til boligeier.

5.2 Behovet for endring

Det er ikke uvanlig at virksomheter som driver med boligutbygging etablerer separate datterselskap for utvikling og salg av en eiendom, såkalt «single-purpose»-foretak. Foretaket kjennetegnes ofte ved at det har eiendommens adresse som navn. Single purpose-foretak blir normalt avviklet når prosjektet er ferdigstilt. I noen tilfeller opphører foretakene også før ferdigstillelse.

Uavhengig av tidspunkt for at foretaket avvikles, blir boligeier, ofte en forbruker, mottaker av rettingspålegg og andre sanksjoner når det ikke finnes noe foretak eller tiltakshaver å rette disse mot. Dette svekker ikke bare muligheten for å sikre forsvarlig byggkvalitet, men også tryggheten for forbrukere i byggesak. Departementet mener derfor det er behov for endringer som kan bidra til å få dekket kostnader for retting av feil og mangler avdekket etter at single-purpose-foretaket er avviklet.

5.3 Departementets forslag til endringer

Plan- og bygningsloven § 21-2 tredje ledd bokstav e skal lyde:

e. Dokumentasjon for at det er stilt påkravsgaranti der tiltakshaver er et foretak hvor hoveddelen av virksomheten er knyttet til gjennomføring av det omsøkte tiltaket.

5.4 Nærmere om forslaget

Krav om at «single-purpose»-foretak må stille påkravsgaranti ved søknad om tillatelse

Departementet foreslår at foretak hvor hoveddelen av virksomheten er knyttet til gjennomføring av et omsøkt tiltak, som i all hovedsak vil være et «single-purpose»-foretak, må stille påkravsgaranti ved søknad om tillatelse. Ved totrinns søknad vil kravet om å stille garanti inntre ved søknad om rammetillatelse. Det er tiltakshaver eventuelt ved ansvarlig søker som skal sørge for at dokumentasjon på garantien følger søknaden. Garantien må stilles gjennom et finansforetak (heretter tredjepart) som har rett til å tilby slik tjeneste i Norge, typisk enten en bank eller et forsikrings selskap.

Formålet med forslaget er sikre overholdelse av myndighetskrav

Et single-purpose-foretak kan være datterselskap i et konsern, men kan også opprettes uten at det foreligger noen form for selskapsstruktur for øvrig. Det kan være gode grunner for å benytte denne formen for selskapsstruktur, for eksempel for å sikre at utgifter og inntekter blir regnskapsført på riktig prosjekt. Et sentralt formål med single-purpose-foretak er likevel å begrense ansvar. Enkelte useriøse aktører kan dermed bruke denne selskapsstrukturen for å unngå økonomisk ansvar for retting av byggfeil.

Store feil og mangler ved boliger blir ofte ikke oppdaget før flere år etter overtagelse. For boligkjøpere kan single-purpose-foretak utgjøre en særskilt risiko både fordi det er større mulighet for at selskapet er tomt for midler, eller har få midler når forhold i strid med

plan- og bygningsloven blir oppdaget. Boligkjøpere har da i realiteten kun den begrensede garantien etter bustadoppføringsloven å forholde seg til, og risikerer dermed selv å måtte dekke kostnadene for å følge opp rettingspålegg fra kommunen. Kostnadene for dette kan være omfattende.

Etter departementets vurdering vil krav om påkravgaranti være et hensiktsmessig tiltak for å sikre manglende oppfyllelse av myndighetskrav avdekket etter at foretaket er avviklet. Krav om garanti vil også komme boligkjøper til gode ved at ulovlige forhold blir rettet opp, og at regningen havner hos den ansvarlige. Forslaget kan også være et viktig virkemiddel til å bekjempe useriøsitet i bransjen. Dette mener departementet er i tråd med lovens intensjoner.

Alternative former for sikkerhet

Departementet foreslår at det skal stilles påkravgaranti («on-demand»), som dekker både manglende betalingsevne og -vilje. Dette er den mest omfattende garantien ved at garantisten må betale selv om han har innsigelser mot kravet, og uten at riktigheten av kravet er rettskraftig avgjort.

Departementet har vurdert om andre mindre omfattende garantier kan være aktuelle. *Simpel garanti* er den vanligste formen for garanti. Denne er avgrenset til å dekke manglende betalingsevne, som er tilfellet ved for eksempel konkurs. Ved *selvskyldnergaranti*, som er hovedregelen etter bustadoppføringslova, kan det kreves betaling av garantisten direkte ved mislighold. Selvskyldnergaranti dekker både manglende betalingsevne og -vilje. Garantisten kan motsette seg utbetaling dersom han mener at kravet ikke er rettmessig, og plikter i så fall først å betale når det foreligger rettskraftig avgjørelse. *Morselskapsgaranti* innebærer at morselskapet dekker forpliktelser som datterselskap av samme konsern har påtatt seg overfor bygningsmyndighetene, dersom datterselskapet ikke selv oppfyller disse. Morselskapsgaranti kan være en god løsning for eksempel dersom datterselskapet går konkurs. Dette forutsetter naturlig nok at konkursen ikke også omfatter morselskapet.

Etter departementets vurdering vil påkravgaranti gi den mest effektive og beste sikringen for retting av byggfeil.

Forslaget må ses i sammenheng med punkt 6 nedenfor, om adgangen til å stille krav om sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse. Har et «single-purpose»-foretak allerede på søknadstidspunktet gjennom tredjepart stilt påkravgaranti, vil denne garantien være tilstrekkelig til å dekke retting av feil og mangler, herunder også gjenstående arbeider, for det tilfellet at foretaket avvikles før eventuelt etter ferdigattest. Det vil da ikke være nødvendig å stille krav om sikkerhetsstillelse for gjenstående arbeider ved midlertidig brukstillatelse.

Bygningsmyndighetenes sjekk av om det foreligger påkravgaranti

Det er tiltakshaver eventuelt ved ansvarlig søker som har ansvaret for at søknaden gir de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. §

21-2. Er tiltakshaver er et «single-purpose»-foretak har foretaket selv plikt til å sørge for å legge ved nødvendig dokumentasjon på at det er stilt garanti fra tredjepart.

Bygningsmyndighetene skal sjekke at dokumentasjon for at garanti er stilt, er lagt ved søknaden om tillatelse. Kommunen kan ikke gi tillatelse dersom dokumentasjon på slik garanti er lagt ved. .

Alternativt tiltak- Innføring av gjennomskjæringsregel

Byggkvalitetutvalget fremmet i sin rapport forslag om å holde morselskapet økonomisk ansvarlig for datterselskapets overtredelser av loven. Det gjengis fra rapporten side 76:

«Mange boligkjøpere opplever mangler ved boligene etter en tid, og de kan bli påført store kostnader til utbedring. Bygge- og anleggsbransjen er den klart største konkursbransjen i landet, og særlig single purpose-foretak kan gå konkurs dersom det kommer mangelskrav. Når foretaket opphører, har ikke kjøperne noen å rette krav mot. Det bør iverksettes tiltak for å redusere kjøpers risiko og tap ved kjøp av nye boliger, blant annet må det være mulig å gå på bakmenn. Ett slikt tiltak vil være å innføre en regel om gjennomskjæring som gjør det mulig å holde morselskap økonomisk ansvarlig for feil eller mangler til datterselskap. Dette kan være særlig aktuelt der morselskap har etablert et single purpose-foretak.»

Spørsmålet om å lovfeste en regel om ansvarsgjennombrudd på aksjeselskapsrettens område er tidligere drøftet i NOU 1992:29 punkt 7.3. Aksjelovutvalget anbefalte ikke å lovfeste en særlig regel, og ga følgende begrunnelse:

«Spørsmålet blir da om det er grunn til å gi lovregler om slikt ansvarsgjennombrudd. ... Ett moment er at det allerede etter gjeldende norsk rett trolig eksisterer en begrenset adgang til å foreta gjennomskjæring. Denne er ulovfestet, og dermed nødvendigvis knyttet til skjønsmessige og usikre kriterier. Den ulovfestede regelen innebærer at det bare i særlige tilfeller kan komme på tale å fravike de alminnelige prinsipper om aksjeeierens deltageransvar. Etter gruppens syn er det ikke grunn til å gå lenger i retning av å tillate ansvarsgjennombrudd enn det som følger av gjeldende, ulovfestet rett.»

I Ot. prp. nr. 55 (2005-2006) punkt 16.4.4.2, tiltrer Næringsdepartementet anbefalingen og uttaler at problemene knyttet til ansvarsgjennombrudd best løses i praksis.

Advokatfirmaet Lund & Co peker i sin utredning på at utvidelse av adgangen til gjennomskjæring etter plan- og bygningsloven vil medføre en uthuling av det rettslige utgangspunktet at hvert konsernselskap er et selvstendig rettssubjekt. Etter deres vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende hensyn som tilsier en lovfestet gjennomskjæringsadgang innenfor plan- og bygningsretten.

Departementet deler vurderingen, og har derfor ikke funnet grunn til å gå videre med Byggkvalitetutvalgets forslag til gjennomskjæringsregel.

5.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om å stille påkravsgaranti vil innebære økte kostnader der tiltakshaver er et «single-purpose»-foretak. Det kan ikke utelukkes at kostnadene kan veltes over i sluttprisen til boligkjøper.

Samtidig vil krav om påkravsgaranti øke sannsynligheten for at feil og mangler blir rettet opp. Boligkjøpere får dermed større trygghet for at feil og mangler blir rettet, selv om foretaket er avviklet. Dette reduserer sannsynligheten for at de sitter igjen med et bygg som ikke tilfredsstillende kravene i plan- og bygningsloven, og selv må bære kostnadene for retting.

Forslaget ventes ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene. Kravet om å sende inn dokumentasjon vil kun innebære en sjekk av at garanti er stilt. Kommunen skal ikke vurdere innholdet i garantien. For byggesøknader som sendes inn elektronisk vil sjekken skje elektronisk gjennom Fellestjenester BYGG. Forslaget kan også redusere og uansett betydelig forenkle eventuell behov for ulovlighetsoppfølging der det avdekkes feil og mangler etter ferdigstilling.

Departementet vurderer samlet sett at summen av de positive virkningene av forslaget for forbrukere og næringslivet er større enn kostnadene.

6 Adgang til å stille krav om sikkerhet ved midlertidig brukstillatelse

6.1 Gjeldende rett

Søknadspliktige tiltak skal som hovedregel avsluttes med ferdigattest, jf. plan- og bygningsloven § 21-10 første ledd. Loven åpner likevel for at midlertidig brukstillatelse kan gis når det gjenstår «mindre vesentlig arbeid». Kommunens adgang til å gi midlertidig brukstillatelse er ment å være et unntak, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 7.5.7.3. Midlertidig brukstillatelse kan bare gis når kommunen finner det «ubetenkelig». Det er opp til kommunens skjønn å vurdere om det skal gis midlertidig brukstillatelse, jf. ordlyden «kan».

Som forutsetning for midlertidig brukstillatelse, kan kommunen kreve økonomisk sikkerhet (garanti) for at gjenstående arbeider blir rettet, jf. plan- og bygningsloven § 21-10 tredje ledd tredje punktum. Sikkerhetsstillelse innebærer at en finansinstitusjon etter avtale med tiltakshaver eller den ansvarlige avgir et løfte overfor kommunen, slik at kommunen får rett til å kreve utbetaling under garantien dersom vilkårene for dette er oppfylt. Adgangen til å kreve sikkerhetsstillelse er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 7.5.7.4. Det følger av forarbeidene at formålet med kravet er å sikre at tiltaket oppfyller myndighetskrav i lov, forskrift og plan, slik at ferdigattest kan gis. Krav om økonomisk sikkerhet er først og fremst aktuelt ved alvorlige mangler som ikke representerer en umiddelbar fare, og hvor kravet kan bidra til å rette manglene, slik at ferdigattest kan gis. Det er opp til kommunens skjønn å vurdere om det skal stilles krav om sikkerhet, jf. ordlyden «kan».

6.2 Byggkvalitetutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Byggkvalitetutvalget anbefalte at kommunen i større grad bruker muligheten til å kreve sikkerhet, og foreslo derfor at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 21-10 tredje ledd burde synliggjøres bedre i regelverket. Utvalget uttalte blant annet:

«Ved behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse kan kommunen i dag kreve at ansvarlige aktører stiller sikkerhet for gjenstående arbeider. Det kan stilles krav om sikkerhet når det er en alvorlig mangel som ikke innebærer en umiddelbar fare. Forutsetningen er at mangelen kan rettes opp slik at ferdigattest kan gis, og at garantien bidrar til eller sikrer dette (se kapittel 5.6).

Formålet med sikkerhetsstillelse er å sikre oppfyllelse av krav i plan- og bygningsloven og arealplan. Det kan stilles krav om sikkerhet både for boliger og næringsbygg. Sikkerhetsstillelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller oppløses før eventuelle feil blir rettet. Er det først gitt midlertidig brukstillatelse og bygget tas i bruk, vil det i praksis kunne bli vanskelig for kommunen å kreve at feil og mangler rettes opp i etterkant.

Det finnes eksempler på bruk av sikkerhetsstillelse (se kapittel 5.6), men det er et verktøy kommunene i liten grad benytter seg av. Bestemmelsen er ikke umiddelbart enkel å finne i loven, og det er heller ikke utarbeidet informasjon eller veiledning om sikkerhetsstillelse og hvordan ordningen kan brukes. Det er derfor mulig at kommunene ikke er kjent med at ordningen finnes. Økt bruk av krav om sikkerhetsstillelse vil uansett bidra til å ansvarliggjøre tiltakshaver og aktørene i prosjektet, slik at arbeidene gjennomføres i tråd med regelverk og gitte tillatelser.»

Det var få høringsinstanser som innga merknader til utvalgets forslag da rapporten ble sendt på høring. Av de åtte høringsinstansene som innga merknader, var fem positive. De pekte samtidig på behovet for å gjøre kommunene trygge på å bruke sikkerhetsstillelse som virkemiddel gjennom veiledning og en tydeligere lovbestemmelse. Tre høringsinstanser var negative til forslaget. De pekte blant annet på at det allerede er sterke virkemidler i regelverket, at den praktiske effekten av endringen i kommunene er usikker, og at ytterligere bruk av krav om sikkerhetsstillelse kan øke kostnadsnivået i bygge- og anleggsprosjektene.

6.3 Behovet for endring

Sikkerhetsstillelse er kun ett av flere virkemidler kommunen har for å sikre at tiltak gjennomføres i tråd med regelverket. Bruk av sikkerhetsstillelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere der det er risiko for at ansvarlig foretak går konkurs eller avvikles før gjenstående arbeider blir fullført. Krav om sikkerhetsstillelse som vilkår for midlertidig bruksendring, brukes idag i liten grad av kommunene. Bestemmelsen er ikke enkel å finne i loven, og det er heller ikke utarbeidet veiledning om hvordan den kan brukes. Byggkvalitetutvalget stiller spørsmål ved om kommunene i det hele tatt er kjent med at ordningen finnes. Departementet mener derfor at det er behov for å foreslå endringer som kan gjøre hjemmelen lettere tilgjengelig og tydeligere.

Departementet bemerker at sikkerhetsstillelse ikke alene vil være tilstrekkelig til å verne forbruker dersom det viser seg å være mangler ved boligen. Endringsforslaget bør derfor

ses i sammenheng med blant annet forslagene nedenfor om koblingsregel mellom plan- og bygningsloven og garantireglene i bustadoppføringslova og forslaget om krav om påkravsgarant for å dekke kostnader for retting.

6.4 Departementets forslag til endringer

Plan- og bygningsloven ny § 21-11 skal lyde:

§ 21-11 *Midlertidig brukstillatelse og krav om sikkerhet for gjenstående arbeider*

Når det gjenstår mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan kommunen etter søknad gi midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. I midlertidig brukstillatelse skal det framgå hvilke arbeider som gjenstår og en frist for ferdigstillelse.

Dersom det gis midlertidig brukstillatelse, bør kommunen vurdere om det skal stilles krav om sikkerhet for at gjenstående arbeider blir ferdigstilt. Ved avgjørelsen av om det bør stilles krav om sikkerhet kan kommunen blant annet legge vekt på omfanget og karakteren av gjenstående arbeider eller dokumentasjon, om kjøper er forbruker, om det er stilt andre garantier for byggearbeidene og søkers antatte økonomiske evne til å ferdigstille gjenstående arbeider.

Sikkerhet stilles i form av garanti fra et finansforetak som har rett til å tilby slik tjeneste i Norge. Der foretaket inngår i konsern, kan krav om sikkerhet i stedet gis i form av garanti fra morselskap. Garantien skal stilles overfor kommunen, gjelde frem til ferdigattest er utstedt og dekke en sum som svarer til kostnadene ved å få gjenstående arbeider ferdigstilt.

Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen satt i den midlertidige brukstillatelsen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstillelse, som kan gjennomføres med reaksjoner etter kapittel 32.

6.5 Nærmere om forslaget

Tydliggjøre adgangen til å kreve sikkerhet for arbeid som gjenstår

Departementet foreslår både strukturelle og materielle endringer av bestemmelsen om sikkerhetsstillelse.

Departementet foreslår å skille ut reglene i § 21-10 tredje ledd om midlertidig brukstillatelse og sikkerhetsstillelse som en egen bestemmelse i ny § 21-11. Formålet med dette er å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig. Det kan bidra til at kommuner blir mer oppmerksom på bruk av sikkerhetsstillelse som virkemiddel. Det kan også bidra til at tiltakshaver og ansvarlige foretak blir bedre forberedt på at det kan stilles et slikt tyngende vilkår for midlertidig brukstillatelse.

Fordi krav om sikkerhetsstillelse vil være økonomisk tyngende, kan kravet fungere som et incentiv til heller å rette opp mangler og oppfylle myndighetskrav før overlevering, med målsetting om at bygget ferdigstilles med ferdigattest uten å gå veien om midlertidig

brukstillatelse. Da vil aktørene slippe de tyngende kostnadene ved sikkerhetsstillelse. Det vil også på sikt være forenklende for kommunene.

Forholdsmessighetsbetraktninger tilsier at sikkerhet ikke bør kreves for bagatellmessige avvik fra gitte tillatelser. Det bør med andre ord oppstilles en nedre grense for når sikkerhetsstillelse kan kreves. Departementet har i tidligere forarbeider gitt uttrykk for at det er «alvorlige mangler» som gir hjemmel for sikkerhetsstillelse. Dette kan skape et uriktig inntrykk av at terskelen for å stille krav om sikkerhet må være svært høy. Det avgjørende for vurderingen er omfanget og karakteren av de gjenstående arbeidene. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre i bestemmelsen at sikkerhetsstillelse kan kreves med mindre arbeidene eller avvikene som gjenstår, er ubetydelige.

Kommunen bør vurdere krav om sikkerhetsstillelse

Forslaget til ny § 21-11 *første ledd* og *fjerde ledd* om midlertidig brukstillatelse er i all hovedsak videreføring av gjeldende § 21-10 tredje ledd. Etter gjeldende § 21-10 tredje ledd kan bygningsmyndighetene stille krav om sikkerhetsstillelse.

Advokatfirmaet Lund & Co DA anbefalte i sin utredning til departementet at det burde innføres en plikt for kommunen til å *vurdere* om sikkerhet bør kreves. Departementet anser det på nåværende tidspunkt som unødvendig å pålegge kommunen en slik plikt. Departementet foreslår i stedet at det i ny § 21-11 *andre ledd* innføres en oppfordring til å vurdere om sikkerhet skal kreves i forbindelse med vedtak om midlertidig brukstillatelse, jf. «bør». Forslaget innebærer ikke at kommunen har plikt til å kreve sikkerhet. Det skal fortsatt være opp til kommunens skjønn å vurdere om sikkerhetsstillelse bør kreves og hvordan vilkårene for dette bør utformes.

Departementet er videre enig med Byggkvalitetutvalget i at lite bruk av sikkerhetsstillelse som virkemiddel mest sannsynlig skyldes at bestemmelsen er vanskelig å finne og bruke i praksis. Etter departementets oppfatning er det derfor i første omgang tilstrekkelig å synliggjøre hjemmelen i en egen bestemmelse, og gi nærmere veiledning om momenter som er relevante i den skjønnsmessige vurderingen.

I forslaget til § 21-11 *andre ledd* er det oppstilt momenter som er relevante ved kommunens vurdering av om sikkerhetsstillelse bør kreves. Momentene er i hovedsak en videreføring og presisering av tidligere uttalelser i forarbeidene til § 21-10 tredje ledd. Oppstillingen er ikke ment å være uttømmende. Vilråene som kommunen stiller må også vurderes i lys av den alminnelige vilkårlæren. Det vil etter departementets oppfatning være naturlig at kommunene blant annet legger vekt på følgende i den skjønnsmessige vurderingen:

- **Omfang og karakter av gjenstående arbeider**
Dersom det er avdekket avvik eller gjenstår arbeid som må anses ubetydelig eller bagatellmessig, kan kommunen gi midlertidig brukstillatelse uten å stille krav om sikkerhet. Det er først dersom avviket eller arbeidet overstiger det bagatellmessige, at sikkerhet som hovedregel bør kreves. Et eksempel på et tilfelle der krav om sikkerhet kan være aktuelt er ved mangler eller svikt ved produktdokumentasjonen

for byggevarer, hvis det er usikkert om tiltaket vil kunne avsluttes med ferdigattest. Manglene vil i et slikt tilfelle ikke ha avgjørende betydning for sikkerhet og helse for brukerne av tiltaket, så kommunen kan gi midlertidig brukstillatelse. Men manglene vil overstige det bagatellmessige, slik at kommunen bør kreve sikkerhet i forbindelse med den midlertidige brukstillatelsen. Et annet eksempel hvor sikkerhetsstillelse kan være aktuelt, er der tiltakshaver tar i bruk annen kledningsmateriale enn det som var godkjent av kommunen.

- **Om sluttbruker er forbruker eller næringsdrivende**
Sikkerhet kan kreves både for boliger og næringsbygg. I vurderingen av om sikkerhet bør stilles, vil det være relevant å legge vekt på om tiltaket er tiltenkt en forbruker. Sikkerhetsstillelse som forutsetning for midlertidig brukstillatelse kan være særlig aktuelt av hensyn til forbrukere i tilfeller der det er risiko for at foretakene går konkurs eller avvikles før det gjenstående arbeidet fullføres. Forbrukere vil i mindre grad enn næringsdrivende være i stand til å ivareta sine egne interesser overfor utbygger, for eksempel i form av å holde tilbake en forholdsmessig del av kjøpesummen for å sikre utførelsen av gjenstående arbeid. Krav om sikkerhetsstillelse kan derfor bidra til at kostnaden forbundet med å ferdigstille tiltaket bæres av utbygger heller enn forbruker.
- **Eventuelle andre garantier som er stilt av tiltakshaver overfor sluttbruker**
Kommunen kan legge vekt på om det er stilt andre garantier for byggearbeidene. Bakgrunnen er at eier kan bli ansvarlig for å foreta retting til lovlig tilstand, og den økonomiske byrden bør i et slikt tilfelle falle på den ansvarlige enten gjennom garantier stilt i lov- eller standardkontrakt eller gjennom sikkerhetsstillelse etter plan- og bygningsloven. At det er stilt garanti etter lov- eller standardkontrakt innebærer ikke i seg selv at sikkerhetsstillelse er unødvendig, men kommunen kan ta det i betraktning ved vurderingen av om det vil være uforholdsmessig tyngende å kreve sikkerhet også etter plan- og bygningsloven.
- **Risiko for at utbygger oppløser eller avvikler selskapet før bygget er ferdigstilt**
Tiltakshaver for større utbygginger er som regel en profesjonell eiendomsutvikler. Det er ikke uvanlig at eiendomsutviklere organiserer utbyggingen av et byggeprosjekt ved opprettelse av såkalte «single purpose»-selskap. Selskapet avvikles som regel når prosjektet er ferdig, noe som kan gjøre det vanskelig å få rettet opp mangler i etterkant. Formålet med «single purpose»-selskap er blant annet å begrense eget ansvar. Dersom tiltakshaver er et «single purpose»-selskap som det er grunn til å anta at vil bli oppløst og avviklet før bygget er ferdig, bør kommunen vurdere krav om sikkerhet. Tilsvarende bør krav om sikkerhet vurderes dersom kommunen har kunnskap om at sentrale personer i foretaket har gått konkurs gjentatte ganger tidligere.

Kommunen treffer den endelige avgjørelsen om sikkerhetens størrelse. Kommunen skal ikke legge inn sikkerhetsmarginer for det tilfellet at kostnadene overstiger det antatte.

Oversikt over ulike former for sikkerhet som kan stilles

Det finnes ulike former for sikkerhetsstillelse (garanti), og det er fordeler og ulemper ved hver av dem. Garanti stilles av finansforetak som har rett til å tilby slik tjeneste i Norge (garantisten). Dette vil typisk være enten en bank eller et forsikringsselskap. Garanti kan også stilles av morselskapet, såkalt morselskapsgaranti. For nærmere omtale av de former for sikkerhet, vises det til punkt 5.4 ovenfor.

Kommunen kan velge hvilken type sikkerhet som skal stilles

Advokatfirmaet Lund & Co anbefalte at sikkerhet ved midlertidig brukstillatelse skal stilles i form av simpel garanti. Dette ble begrunnet med at behovet for sikkerhet for gjenstående arbeider først og fremst gjør seg gjeldende der det ansvarlige foretaket mangler betalingsevne. Lund & Co pekte videre på at bygningsmyndighetene har – sammenliknet med forbrukere som er boligkjøpere – et forenklet system for å drive inn krav.

Etter dagens § 21-10 står kommunene fritt til selv å velge hvilken type sikkerhet som skal kreves, se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) punkt 7.5.7.4:

«Når det gjelder type garanti, som selvskyldnergaranti eller «on-demand» garanti, har departementet ikke funnet grunnlag for å anbefale eller trekke grenser. Generelt bemerkes at garantien må være egnet til å sikre at den mulige mangelen den gjelder kan rettes opp. Samtidig er det forskjellig kostnadsnivå på garantiene, og kommunen må ta dette i betraktning når den vurderer hvilke vilkår som skal stilles. Det bør ikke kreves større grad av sikkerhet enn det som er strengt nødvendig.»

Utbetaling av simpel garanti forutsetter at foretaket er insolvent. For å kunne få utbetalt garantien, må kommunen først forsøke å inndrive kravet overfor den ansvarlige, eventuelt konkursboet gjennom ordinære metoder for inndrivelse av pengekrav. Etter departementets vurdering innebærer forslaget en innstramming av dagens formål med sikkerhetsstillelse, som kan gjøre sikkerhetsstillelse til et mindre egnet og effektivt virkemiddel. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens ordlyd, som ikke spesifiserer hvilken type sikkerhet som skal stilles. Det vil dermed fortsatt være opp til den enkelte kommune å vurdere i den enkelte sak.

Garanti skal utstedes til fordel for kommunen

Garantien skal utstedes til fordel for kommunen. Begrunnelsen for dette er at det på tidspunktet for sikkerhetsstillelsen kan være vanskelig å overskue hvem som sitter med eiendomsrett til bygget på tidspunktet for en eventuell ulovlighetsoppfølging. Dette kunne vært løst ved å sikre at garantien også kunne vært gjort gjeldende av den begunstigedes rettsetterfølgere, slik tilfellet er i bustadoppføringslova § 12 syvende ledd. Når departementet likevel ikke tar til orde for en slik løsning, skyldes det at formålet med garantien etter plan- og bygningsloven ikke primært er å sikre kjøper, men å sørge for overholdelse av myndighetskrav i plan- og bygningsloven. Hvis sikkerhet stilles til fordel for kommunen, kan kommunen sikre at garantibeløpet kanaliseres slik at den som rent faktisk blir pålagt ansvaret for å utføre gjenstående arbeid får dekket utgiftene ved dette.

Slik vil en også kunne sikre seg mot at garantibeløpet utbetales uten at mottaker gjennomfører retting til lovlig tilstand.

Krav om sikkerhet (garanti) stilles som vilkår for å gi midlertidig brukstillatelse

Kravet om sikkerhet kan tas inn som et vilkår i vedtaket om midlertidig brukstillatelse. Det bør fremgå uttrykkelig av vedtaket at tiltaket ikke kan tas i bruk før kommunen har mottatt dokumentasjon for at det er stilt sikkerhet. Et eksempel på utforming av vilkår om sikkerhet kan være:

«Tillatelsen gis med følgende vilkår: Økonomisk sikkerhetsstillelse.

Det kreves sikkerhet med kr. [...] for ferdigstillelse av gjenstående arbeid, jf. plan- og bygningsloven § 21-11. Før tiltaket lovlig kan tas i bruk må tiltakshaver eller den ansvarlige ha

- (i) inngått avtale om finansiell sikkerhet i form av simpel garanti overfor kommunen fra et finansforetak som har rett til å tilby slik tjeneste i Norge, og*
- (ii) dokumentert overfor kommunen at tilstrekkelig sikkerhet er stilt.»*

Krav til begrunnelse ved krav om sikkerhetsstillelse

Fristen for å behandle søknad om midlertidig brukstillatelse er tre uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 første ledd bokstav b. Vedtak om midlertidig brukstillatelse er et enkeltvedtak, med krav til begrunnelse. Stiller kommunen krav om sikkerhet, må vedtaket derfor inneholde en kort begrunnelse for hvorfor sikkerhet kreves. Et vilkår kan påklages særskilt, og klagebehandlingen følger forvaltningslovens alminnelige regler.

Varigheten av sikkerhetsstillelsen

Garantien skal vare fram til byggesaken er avsluttet med ferdigattest. Finansinstitusjonen kan ikke si opp eller trekke tilbake garantien i løpetiden. Når tiltakshaver har fått ferdigattest kan den sendes til finansinstitusjonen som grunnlag for å frigi sikkerheten.

6.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av en eksisterende lovhjemmel som allerede gir kommunene adgang til å stille krav om sikkerhet ved utstedelse av midlertidig brukstillatelse. Forslaget har i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Hvis forslaget fører til at kommunene i større grad enn før krever økonomisk sikkerhet for gjenstående arbeider, kan utbyggere få økte kostnader. Sikkerhetsstillelsen vil legge beslag på deler av virksomhetens kapital i perioden mellom midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Kostnadene kan over tid kunne veltes over i prisene som forbrukere betaler.

Samtidig vil hyppigere bruk av sikkerhetsstillelse trolig øke sannsynligheten for at feil og mangler blir rettet opp. Det vil gi forbrukere større trygghet. Forslaget vil også gi større sikkerhet for kommune og forbruker ved konkurser etter at midlertidig brukstillatelse er

utstedt. Dette reduserer sannsynligheten for at forbrukere sitter igjen med et bygg som ikke tilfredsstillende myndighetskravene, og selv må bære kostnadene for utbedringer. Det vil også gjøre det mindre attraktivt å spekulere i omgåelse av regelverket, noe som vil gi sunnere konkurranse. Hyppigere bruk av sikkerhetsstillelse kan også redusere behovet for ressurskrevende ulovlighetsoppfølging i kommunene.

Departementet vurderer at summen av de positive virkningene av forslaget er større enn kostnadene.

7 Vedtak om å frata ansvarsrett kan omfatte flere foretak i konsern

7.1 Gjeldende rett

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 dugelighet (evne og vilje til å etterleve regelverket).

Søknadspliktige arbeider skal som hovedregel forestås av foretak som erklærer ansvarsrett i byggesaken. For å sikre at foretaket er lovlig etablert, er det i byggesaksforskriften stilt krav om at foretaket er registrert enten i Foretaksregisteret eller Enhetsregisteret, eller tilsvarende bransjeregister i annen EØS-stat. Gjennom registrering får foretaket et organisasjonsnummer som sikrer at det i offentlig og privat sammenheng kan identifiseres på en entydig måte. Som utgangspunkt følger ansvarsretten foretakets organisasjonsnummer.

7.2 Behovet for endring

Spørsmålet om vedtak om å frata ansvarsrett kan omfatte flere foretak i et og samme konsern, kom på spissen etter en alvorlig hendelse som førte til at kommunen fratok ansvarsretten til et foretak som var morselskap i konsern. Som følge av omorganiseringer i konsernet, ble prosjekteringsvirksomheten i morselskapet etter hendelsen, etablert i et datterselskap. Datterselskapet erklærte ansvarsrett for prosjektering i samme sak som morselskapet hadde blitt fratatt ansvarsretten for. Kommunen kom til at vedtaket om å frata ansvarsrett også omfattet datterselskapet. Konsernet henvendte seg til departementet for nærmere avklaring av problemstillingen. Departementet støttet kommunens vurdering.

Etter departementets oppfatning er det viktig at ikke omorganiseringer eller andre selskapsrettslige endringer fører til pulverisering eller omgåelse av ansvar i byggesaker.

Det vil i så fall kunne lede til uthuling av intensjonene bak reglene om ansvarsrett.

Departementet mener at reglene om å kunne frata ansvarsrett bør endres for å tydeliggjøre dette. Departementet mener også det er behov for å foreslå strukturelle endringer som kan gjøre hjemmelen for å frata ansvarsrett lettere tilgjengelig.

7.3 Departementets forslag til endringer

Plan- og bygningsloven ny § 23-3a skal lyde:

§ 23-3a Vedtak om å frata ansvarsrett

Kommunen skal treffe vedtak om å frata foretak ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet.

Der vedtak om å frata ansvarsrett retter seg mot et foretak som inngår i konsern, og den faglige ledelsen i morselskap eller andre selskap i konsernet vesentlig tilsvarende den faglige ledelsen i foretaket som er fratatt ansvarsretten, kan vedtaket også omfatte disse foretakene.

Før det treffes ~~slike~~ vedtak om å frata ansvarsrett, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette ansvarsretten ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan kommunen likevel unnlate å frata foretaket ansvarsretten. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Kommunen skal melde fra til den sentrale godkjenningsordningen når den har fattet vedtak om å frata ansvarsrett. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket.

7.4 Nærmere om forslaget

Reglene om å frata ansvarsrett foreslås skilt ut som en egen bestemmelse

Reglene om å frata ansvarsrett er i dag regulert i § 23-3 tredje, fjerde og femte ledd. Departementet foreslår å skille ut reglene som en egen bestemmelse i ny § 23-3a. Formålet med dette er å gjøre bestemmelsen mer oversiktlig og dermed også lettere tilgjengelig.

Forslaget til ny § 23-3a første ledd, tredje og fjerde ledd er en videreføring av gjeldende § 23-3 tredje til femte ledd.

Vedtaket om å frata ansvarsrett kan omfatte flere foretak i konsern

Formålet med ansvarsrettssystemet er at ansvar skal legges hos den som har reell mulighet til å påse at feil ikke oppstår, som normalt er foretakene. Ansvarsrett innebærer for det første at foretaket påtar seg en resultatforpliktelse overfor kommunen for at arbeidet oppfyller krav i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at dette kan dokumenteres. For det andre påtar foretaket seg gjennom ansvarsretten et direkte ansvar overfor kommunen, og vil dermed – i tillegg til tiltakshaver - være adressert for pålegg om retting innenfor sitt ansvarsområde.

Det er ikke praktisk mulig for kommunen til enhver tid å overvåke utførelsen av byggearbeider. Kommunen må kunne ha tillit til at det ansvarlige foretaket ivaretar de funksjoner som det har påtatt seg gjennom ansvarsretten. Etter § 23-3 tredje ledd skal kommunen fatte vedtak om å frata foretak ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller dersom foretaket ikke fyller nødvendige krav til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet (evne og vilje til å etterleve regelverket).

Har først kommunen vurdert det som nødvendig å fatte vedtak om å frata et foretak ansvarsretten, er det viktig at foretaket ikke kan omgå konsekvensene av vedtaket, eksempelvis gjennom omorganiseringer. Det vil føre til uthuling av intensjonene bak ansvarsreglene. Forslaget i *andre ledd* innebærer at dersom en eller flere i den faglige ledelsen blir flyttet over til morselskapet eller et annet datterselskap i konsernet, kan et vedtak om å frata ansvarsretten også omfatte disse foretakene. Forslaget er ment som kodifisering av gjeldende rett.

Å frata ansvarsrett bør brukes der kommunen tviler på at andre sanksjoner fører fram

Å frata foretak ansvarsretten i byggesak er et inngripende vedtak som får konsekvenser ikke bare for foretaket, men også for tiltakshaver. For foretaket innebærer fratagelse av ansvarsrett at det ikke lenger har mulighet til å arbeide på prosjektet, og dermed heller ikke oppfylle sine kontraktsrettslige forpliktelser ovenfor tiltakshaver. For tiltakshaver betyr vedtaket at prosjektet må stanse til nytt ansvarlig foretak er på plass og har erklært ansvar.

En annen konsekvens av å frata et foretak ansvarsretten, er at det ikke vil være mulig for kommunen å pålegge foretaket retting av feil og mangler. Det er da tiltakshaver som er mottaker av eventuelle rettingspålegg. Særlig av hensyn til tiltakshaver, bør derfor vedtak om å frata ansvarsrett brukes der kommunen tviler på at andre sanksjonsformer vil føre frem. Foretaket kan for eksempel ha opptrådt på en slik måte at kommunen ikke lenger kan ha tillit til at foretaket har hverken evne eller vilje til å etterleve regelverket og rette opp i avvikene som er avdekket.

Forslaget omfatter ikke den sentrale godkjenningsordningen

Forslaget retter seg ikke mot Sentral godkjenning, som er en frivillig ordning. Det at ordningen er frivillig, betyr at den ikke er nødvendig for å kunne erklære ansvarsrett i byggesak. De samme hensynene bak forslaget gjør seg dermed ikke like sterkt gjeldende for denne ordningen.

7.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget kan gjøre det vanskeligere for foretak å organisere seg bort fra konsekvensene av kommunens vedtak om å frata ansvarsrett i byggesak. Det vil bidra til å bygge opp under målet om at det skal lønne seg å levere kvalitet og være seriøs.

I den grad foretak bruker kompliserte selskapsstrukturer til å organisere seg bort fra konsekvenser ved brudd på regelverk, utgjør dette en uheldig konkurransevridning i disfavør av de seriøse foretakene. Forslaget kan derfor bidra til en sunnere konkurranse i næringen ved å gjøre det vanskeligere å omgå ansvar. Det kan også bidra til å styrke kommunenes håndheving av ansvarsreglene.

8 Adgang til å holde morselskap ansvarlig for forfalt tvangsmulkt

8.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 32-5 gir hjemmel til å fastsette tvangsmulkt. Tvangsmulkt har som formål å påvirke den ansvarlige til å etterleve pålegg om retting, slik at det ulovlige forholdet opphører. Tvangsmulkt regnes ikke som straff i menneskerettslovens forstand. Det betyr at tvangsmulkt kan brukes ved siden av overtredelsesgebyr og straff (bøter).

Etter gjeldende rett skal tvangsmulkt ilegges «den ansvarlige for overtredelsen», jf. § 32-5 andre ledd andre punktum. Med «den ansvarlige» menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller liknende står inne for prosjektet.

8.2 Behovet for endring

Departementet mener det er behov for å øke sikkerheten for at tvangsmulkten kan inndrives også ved manglende midler i datterselskapet, og dermed bli et mer effektivt virkemiddel i ulovlighetsoppfølgingen. Departementet foreslår derfor å endre plan- og bygningsloven § 32-5 slik at morselskap subsidiært hefter for forfalt tvangsmulkt.

8.3 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår at plan- og bygningsloven § 32-5 andre ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. *Dersom den ansvarlige for påløpt tvangsmulkt er et foretak som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og subsidiært for beløpet.* Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

Gjeldende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

8.4 Nærmere om forslaget

Enkelte lover har særlige bestemmelser om at forfalt tvangsmulkt kan inndrives hos morselskap til selskap som inngår i konsern. Slike bestemmelser finnes blant annet i akvakulturloven § 28 tredje ledd, svalbardmiljøloven § 96, havne- og farvannsloven § 45 og naturmangfoldloven § 73 fjerde ledd.

Bestemmelser om at morselskap hefter subsidiært for tvangsmulkt, utgjør et unntak fra utgangspunktet i selskapsretten om at hvert konsernselskap er et selvstendig rettssubjekt. Det er ikke tale om identifikasjon, kun gjennomskjæring av ansvaret for tvangsmulkten. Ettersom ansvaret er subsidiært kan forslaget sees på som en lovfestet morselskapsgaranti. Det kreves ikke at morselskapet har hatt innflytelse på det forhold som utløste tvangsmulkten, og det vil derfor heller ikke være mulig å anse morselskapet som «ansvarlig for overtredelsen».

Behovet for en særregel om at morselskapet hefter subsidiært for tvangsmulkten er særlig begrunnet i hensynet til å sikre tvangsmulktens effektivitet. I forarbeidene til blant annet naturmangfoldloven § 73 har departementet begrunnet behovet slik, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) punkt 18.5:

«Departementet støtter utvalgets forslag om en adgang til å ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av plikter fastsatt i eller i medhold av loven. Departementet viser til at tvangsmulkt generelt har en god preventiv effekt, i tillegg til at den bidrar til å tvinge frem en gjennomføring i samsvar med loven.

Departementet er av den oppfatning at adgangen til å inndrive tvangsmulkt som er pålagt et selskap i konsernforhold også hos morselskapet er nødvendig for å sikre at tvangsmulkten skal fungere som et effektivt virkemiddel, i det manglende midler i datterselskap da ikke behøver å hindre inndriving. Etter departementets vurdering vil det for myndighetene etter loven være svært vanskelig i praksis å foreta en vurdering av hvorvidt morselskapet har hatt praktisk og reell innflytelse på det forhold som har utløst tvangsmulkten.»

Departementet mener disse hensynene gjør seg tilsvarende gjeldende for tvangsmulkt etter plan- og bygningsloven. En bestemmelse om subsidiært ansvar for morselskapet vil også bringe rettstilstanden etter plan- og bygningsloven i overensstemmelse med rettstilstanden etter sammenlignbare lover.

For å øke sikkerheten for at tvangsmulkten kan inndrives også ved manglende midler i datterselskapet, og dermed bli et mer effektivt virkemiddel i ulovlighetsoppfølgingen, foreslår derfor departementet å innføre en tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven § 32-5. Når det subsidiære ansvaret for morselskap inntreffer, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det er ikke meningen at et foretak må være insolvent for at tvangsmulkten kan inndrives hos morselskapet.

8.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget vil gjøre det lettere for kommunen å inndrive tvangsmulkt i tilfeller hvor de ulovlige forholdene er knyttet til et datterselskap som inngår i et konsern. Det vil gjøre det lettere for kommunen å følge opp at det som bygges er i tråd med regelverket. I den grad forslaget medfører økt etterlevelse av regelverk, og raskere utbedring av mangler, vil dette også medføre en gevinst for samfunnet.

Forslaget innebærer at morselskapet får et garantiansvar for datterselskapets betaling av tvangsmulkt. Forslaget får ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for næringsaktører som ikke inngår i et konsern.

9 Tydeliggjøring av adgangen til raskere gjennomføring av pålegg

9.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 32-7 regulerer plan- og bygningsmyndighetenes tvangsfullbyrdelse (gjennomføring) av pålegg.

Hovedregelen i forvaltningsretten er at et pålegg i seg selv ikke har tvangskraft. Det kreves normalt rettskraftig dom eller forelegg, som vilkår for å gjennomføre pålegg om retting, for eksempel riving. Plan- og bygningsloven § 32-7 første ledd regulerer situasjonen der pålegg er stadfestet enten gjennom rettskraftig dom eller i forelegg som ikke er brakt inn for domstolene. Et forelegg er rettskraftig og likestilt med dom, dersom det ikke er brakt inn for domstolene innen 30 dager. Plan- og bygningsmyndighetene kan i et slikt tilfelle la arbeidet bli utført for eierens eller rettighetshaverens regning uten at det er nødvendig å kreve særskilt kjennelse fra namsmyndigheten. Dersom plan- og bygningsmyndighetene ønsker å få stilt *økonomisk sikkerhet* (garanti) for dekning av utgiftene for gjennomføring, vil derimot dette kreve kjennelse etter tvangsfullbyrdsloven § 13-14 andre ledd.

Andre ledd er et unntak fra hovedregelen om at pålegg ikke har tvangskraft.

Bestemmelsen gir plan- og bygningsmyndigheten adgang til i visse tilfeller å gå direkte til namsmyndigheten for å få kjennelse for å få gjennomført (tvangsfullbyrdet) pålegget, uten rettskraftig dom eller forelegg. Adgangen til direkte gjennomføring gjør det mulig å unngå trenering av saken, og er en viktig sikkerhetsventil for de tilfeller der gjennomføring av et pålegg ikke kan vente.

9.2 Behovet for endring

Reglene om tvangsfullbyrdelse som følger av § 32-7 legger til rette for en effektiv gjennomføring av pålegg og er praktisk viktige. Bestemmelsen er i det alt vesentligste en videreføring fra bygningsloven av 1965. Etter det departementet kjenner til, har mulighetene som ligger i § 32-7 i liten grad vært brukt. Departementet kan ikke utelukke at dette kan skyldes at bestemmelsen er utformet på en unødig tung og komplisert måte, som gjør at plan- og bygningsmyndighetene opplever den som vanskelig å forstå og praktisere. Etter departementets oppfatning er det derfor behov for å foreslå endringer i struktur og språklige presiseringer.

9.3 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår å skille ut § 32-7 i to bestemmelser.

Plan- og bygningsloven § 32-7 skal lyde:

Plan- og bygningsmyndighetenes gjennomføring av pålegg som er rettskraftig avgjort

Gjennomføres ikke pålegg i rettskraftig dom eller forelegg med samme virkning som rettskraftig dom, jf. § 32-6 andre ledd, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføres for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven §§ 13-7 og 13-14.

Plan- og bygningsloven ny § 32-7A skal lyde:

Plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å gjennomføre pålegg uten dom eller forelegg

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg om retting som ikke gjennomføres innen fastsatt frist, er særlig tvangsgrunnlag. Pålegget kan gjennomføres etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten at det er behov for dom eller forelegg når pålegget gjelder å

- a. *rette* forhold som medfører fare for de som oppholder seg i bygningen eller andre,
- b. *fjerne eller endre det utførte, opphøre med midlertidig tillatt bruk eller oppfylle kravet det er gitt utsettelse med, eller gjenopprette tidligere tilstand* når midlertidig dispensasjon etter § 19-3 er trukket tilbake,
- c. *ferdigstille arbeider som er stilt som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 21-11 første ledd,*
- d. fjerne eller endre skilt mv. etter § 30-3.

9.4 Nærmere om forslaget

Endringer i struktur og mer beskrivende overskrifter

Forslaget innebærer at gjeldende § 32-7 første og andre ledd skilles ut som to separate bestemmelser, henholdsvis § 32-7 og ny § 32-7A. Formålet er å få bedre fram at plan- og bygningsloven regulerer to ulike måter å gjennomføre pålegg på.

Plan- og bygningsloven § 32-7 første ledd regulerer tilfellet der pålegg om retting er rettskraftig avgjort enten gjennom dom eller forelegg likestilt med dom, og viderefører gjeldende § 32-7.

Forslaget til ny § 32-7A første ledd viderefører gjeldende § 32-7 andre ledd.

Bestemmelsen innebærer at plan- og bygningsmyndighetene i visse tilfeller kan få gjennomført pålegg uten å måtte vente på rettskraftig dom eller forelegg. Departementet foreslår at gjeldende første og andre punktum slås sammen og at de ulike forholdene som kan gi grunnlag for raskere gjennomføring, listes opp i punktliste. Dette vil gjøre bestemmelsen mer oversiktlig for brukerne.

Departementet foreslår videre mer beskrivende overskrifter som kan bidra til å gi brukerne raskere oversikt over av hva bestemmelsene regulerer. Dette gjør det enklere å finne frem i loven, og det kan også bevisstgjøre først og fremst plan- og bygningsmyndighetene på de ulike mulighetene som finnes for å få gjennomført pålegg om retting.

Språklige presiseringer

Innholdet i plan- og bygningsloven § 32-7 for øvrig foreslås videreført med enkelte mindre språklige endringer. Tilsvarende foreslås innholdet i § 32-7 andre ledd videreført i § 32-7A også med enkelte språklige presiseringer.

Bokstav a viderefører gjeldende § 32-7 andre ledd første punktum. Departementet foreslår å presisere at pålegget som skal gjennomføres må knytte seg til pålegg om retting. Retting omfatter også riving.

Det er ikke krav om at det foreligger overhengende fare for å kunne bruke bestemmelsen. Faren må likevel være av en slik karakter at plan- og bygningsmyndighetene ikke kan vente på rettskraftig dom eller forelegg. Det at en bygning oppleves som skjemmende eller er i strid med reguleringsplan, gir ikke grunnlag for å bruke bestemmelsen, jf. RG-1978-371. Det må kunne påvises at bygningen utgjør en fare enten for de som bruker denne eller forbipasserende. Årsaken til at bygningen utgjør en fare, kan for eksempel være at den er betydelig skadet som følge av naturhendelse eller brann. En annen årsak kan være at deler av bygningen, for eksempel kjeller eller loft, er ulovlig tatt i bruk til boligformål, og hvor det er gitt pålegg om retting (opphør av bruk) på grunn av manglende oppfyllelse av plan- og bygningslovens krav til rømningsveier.

Bokstav b er en videreføring av § 32-7 andre ledd andre punktum. Etter plan- og bygningsloven § 19-3 første ledd andre ledd skal søkeren (tiltakshaver) «uten utgift for kommunen fjerne eller endre det utførte, eller opphøre med midlertidig tillatt bruk, eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand». Disse presiseringene er foreslått tatt inn i bokstav b.

Bokstav c er en videreføring av andre ledd tredje punktum. Som følge av at reglene om midlertidig brukstillatelse er foreslått skilt ut som en ny bestemmelse, § 21-11, er det nødvendig å endre henvisningen til denne.

Bokstav d er en ren videreføring av andre ledd fjerde punktum.

9.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget vil gjøre det enklere for kommunen å finne fram i regelverket og få oversikt over hvilke pålegg som kan gjennomføres direkte. Dette kan være tidsbesparende for dem. Tydeliggjøringen kan også bidra til å skape forutsigbarhet. I den grad forslaget medfører økt etterlevelse av regelverk, og raskere utbedring av mangler vil dette også medføre en gevinst for samfunnet.

10 Foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr

10.1 Gjeldende rett

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges en enkeltperson eller et foretak for brudd på en plikt fastsatt i lov eller med hjemmel i lov. I motsetning til reaksjoner som pålegg og tvangsmulkt, som er ment å skape et oppfyllellespress for

retting, har ikke overtredelsesgebyr som formål å rette opp et ulovlig forhold. Dette er et virkemiddel som er ment å påføre den ansvarlige et onde som følge av brudd på regelverket. Det er med andre ord en straffelignende reaksjon. Overtredelsesgebyr ble innført som en ny sanksjon i forbindelse med vedtagelsen av plan- og bygningsloven av 2008. Regler om overtredelsesgebyr følger av henholdsvis § 29-7c, som retter seg mot Direktoratet for byggkvalitet som er markedstilsynsmyndighet for produkter til byggverk (byggevarer), og § 32-8, som først og fremst retter seg mot kommunene som plan- og bygningsmyndighet. Det er ikke vedtatt foreldelsesregler for overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven.

10.2 Behovet for endring

Overtredelsesgebyr er innført i en rekke særlover, og fra 2016 ble det gitt fellesregler i forvaltningsloven. Forvaltningsloven gir ingen generell hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, og regulerer heller ikke spørsmålet om foreldelse. I Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) ble det forutsatt at spørsmålet om regulering av foreldelse av overtredelsesgebyr skulle vurderes i særlovgivningen. Hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr og eventuelle foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr, må derfor reguleres av særlovgivningen.

I Innst. 243 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) understreket justiskomiteen viktighet av at særlovgivningen har bestemmelser om foreldelse av overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår derfor å regulere foreldelsesfristen for overtredelsesgebyr og mindre språklige endringer i reglene om overtredelsesgebyr i henholdsvis § 29-7c andre ledd og § 32-8 femte ledd.

10.3 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår at ny overskrift til plan- og bygningsloven § 29-7c skal lyde:

§ 29-7c Markedstilsynsmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr

Departementet foreslår at plan- og bygningsloven § 29-7c andre ledd og nytt fjerde ledd skal lyde:

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelsene i § 29-7 første ledd. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr

Når overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. ~~Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes overtredelsesgebyr mot noen enkeltperson. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr.~~

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr skal den ansvarlige gis et skriftlig forhåndsvarsel før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist på minst 3 uker. Overtredelsesgebyret tilfaller staten. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 5 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet skal gi forskrifter med nærmere regler om overtredelsesgebyr, herunder om utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Departementet foreslår at ny overskrift til plan- og bygningsloven § 32-8 skal lyde:

§ 32-8 Plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr

Departementet foreslår tilsvarende endringer i plan- og bygningsloven § 32-8 femte ledd og nytt åttende ledd:

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. ~~Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes overtredelsesgebyr mot noen enkeltperson. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr.~~

Departementet gir forskrift med nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder når overtredelsesgebyr kan ilegges, utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 5 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at plan- og bygningsmyndighetene gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Gjeldende femte og sjette ledd blir henholdsvis nytt sjette og syvende ledd.

10.4 Nærmere om forslaget

Mindre språklige endringer i reglene om overtredelsesgebyr

Departementet foreslår enkelte mindre språklige endringer i henholdsvis § 29-7c andre ledd og § 32-8 femte ledd, for å klargjøre at et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr ved anonyme gjerningspersoner og kumulative feil.

Innføring av foreldelsesfrist og fristens lengde

Det er flere hensyn som må veies opp mot hverandre ved vurderingen av lengden på foreldelsesfristen. På den ene siden står hensynet til rettssikkerhet og forutberegnelighet for mottakeren av overtredelsesgebyret. På den andre siden har forvaltningen behov for en viss tid for å kunne oppdage og innhente nødvendig informasjon knyttet til overtredelsen før det tas beslutning om det skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Departementet mener at en frist på fem år ivaretar hensynet til forutberegnelighet for lovovertrederen og dennes behov for å kunne legge ting bak seg på den ene siden og på den andre siden forvaltningen behov for en viss tid for oppdagelse av og behandling av saken. Foreldelsesfristen på fem år tilsvarer fristen som er valgt i en rekke andre særlover, deriblant naturmangfoldloven, akvakulturloven og arbeidsmiljøloven. Det er også denne fristen som gjelder for foreldelse av straffeansvar etter straffeloven når overtredelsen kan gi inntil ett års fengsel. Departementet viser i den forbindelse til plan- og bygningsloven § 32-9 første ledd som fastsetter at forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser av forhold som følger av §§ 32-8 og 32-8a og hvor overtredelsen er vesentlig, kan straffes med inntil ett års fengsel.

Når foreldelsesfristen begynner å løpe og når den avbrytes

Departementet foreslår at foreldelsesfristen regnes fra det tidspunktet den aktuelle handlingsnormen i § 32-8 ble overtrådt. Det konkrete tidspunktet for når en handling kan sies å ha funnet sted, vil variere med type normbrudd. Dersom en handling varer i tid og det blir ansett som en fortsatt overtredelse/samme handling, vil foreldelsesfristen regnes fra tidspunktet da den siste overtredelsen fant sted.

Departementet foreslår at for overtredelsesgebyr bør foreldelsesfristen anses som avbrutt når plan- og bygningsmyndighetene sender forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr. I de tilfeller forhåndsvarsel ikke gis anses fristen avbrutt når vedtak om overtredelsesgebyr fattes. Av hensynet til klarhet, er det tidspunktet da forhåndsvarsel eller vedtaket ble fattet som skal legges til grunn, og ikke da overtredelsesgebyret ble mottatt.

10.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene vil bidra til at regelverket blir enklere å forstå for brukere av loven. De positive ikke-prissatte effektene av et enklere og tydeligere regelverk er likere, raskere og mer forutsigbar saksbehandling. Særlig for private aktører vil foreldelsesfrist være viktig, både av hensyn til rettssikkerhet og forutsigbarhet. I den grad forslaget fører til redusert oppdagelsesrisiko, kan foreldelsesfrist gi noe økte insentiver for å utføre ulovlige tiltak. Dette vil være forhold som uansett vil kunne kreves rettet gjennom pålegg og tvangsmulkt.

11 Samlet lovforslag

Forslag til endringer er uthevet i kursiv.

I

I Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) foreslås følgende endringer:

§ 1-4 Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene

Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

Finner noen som utfører offentlig besiktigelse, forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal vedkommende snarest melde forholdet til plan- og bygningsmyndighetene. *Dersom plan- og bygningsmyndighetene ved offentlig besiktigelse eller tilsyn oppdager forhold som åpenbart er i strid med bestemmelser i annen lovgivning, skal forholdet meldes til relevante sektormyndigheter.*

§ 21-2 Søknad om tillatelse

Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, og for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll etter § 24-1. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.

Søknaden skal vise inndeling i ansvarsområder, jf. kapittel 23, med mindre tiltaket forestås av tiltakshaver.

Følgende dokumentasjon skal legges ved søknaden

- f. Dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte, samt eventuell erklæring om varsling av dem som har pengeheftelser i eiendom som søkes revet, jf. § 21-3.
- g. Eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse.
- h. Eventuelle innhentede vedtak eller uttalelse fra annen myndighet der tiltaket er betinget av dette, jf. § 21-5.
- i. *Dokumentasjon for at det er stilt garanti etter bustadoppføringslova § 12 der søknaden gjelder oppføring eller hovedombygging av bygning til bolig- eller*

fritidsformål. Dersom det på søknadstidspunktet ikke er inngått avtale som utløser krav om garanti, skal dette fremgå av søknaden.

- j. *Dokumentasjon for at det er stilt påkravsgaranti der tiltakshaver er et foretak hvor hoveddelen av virksomheten er knyttet til gjennomføring av det omsøkte tiltaket.*

Søknad kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Kommunen kan tillate ytterligere oppdeling av søknaden om igangsettingstillatelse. Tiltak kan ikke settes i gang før det er gitt igangsettingstillatelse.

De som er nevnt i matrikkellova § 9, kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrund eller nytt jordsameie, eller tillatelse til endring av grenser for slike matrikkelenheter som ikke kan behandles som grensejustering. Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller grenseendringen på en hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknader, herunder om søknadsdokumentasjon og krav til underskrift.

§ 21-10 Sluttkontroll og ferdigattest

Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttdokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. For tiltak som krever uavhengig kontroll skal det foreligge dokumentasjon for utført sluttkontroll, jf. § 24-2. Sluttdokumentasjonen skal vise at tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av denne lov. Kommunen kan utstede ferdigattest også der det foreligger bagatellmessige overtredelser av krav i eller i medhold av denne lov.

Ved ferdigattest skal det fra tiltakshavers eller de ansvarlige foretaks side foreligge tilstrekkelig dokumentasjon over byggverkets, herunder byggeproduktene, egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold av bygget. Departementet kan gi forskrift om innhold, avlevering og oppbevaring av slik dokumentasjon.

Dersom det ikke er dokumentert at det er stilt garanti etter bustadoppføringslova § 12 ved søknad om tillatelse, jf. § 21-2, skal slik dokumentasjon legges ved senest ved søknad om ferdigattest. Kommunen kan ikke utstede ferdigattest uten at slik dokumentasjon er lagt fram.

For bygningstekniske installasjoner kan det gis driftstillatelse før de skal tas i bruk. Driftstillatelsen kan være tidsbegrenset og skal følge den enkelte installasjon.

Ferdigattest utstedes ikke for tiltak det er søkt om før 1. januar 1998.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra krav om ferdigattest for særskilte tiltak, ferdigstillelsen av tiltak, sluttkontroll, dokumentasjon for kommunens behandling av søknad om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse

§ 21-11 Midlertidig brukstillatelse og krav om sikkerhet for gjenstående arbeider

Når det gjenstår mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan kommunen etter søknad gi midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. I midlertidig brukstillatelse skal det framgå hvilke arbeider som gjenstår og en frist for ferdigstillelse.

Dersom det gis midlertidig brukstillatelse, bør kommunen vurdere om det skal stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir ferdigstilt. Ved avgjørelsen av om det bør stilles krav om sikkerhet kan kommunen blant annet legge vekt på omfanget og karakteren av gjenstående arbeider eller dokumentasjon, om kjøper er forbruker, om det er stilt andre garantier for byggearbeidene og søkers antatte økonomiske evne til å ferdigstille gjenstående arbeider.

Sikkerhet stilles i form av simpel garanti fra et finansforetak som har rett til å tilby slik tjeneste i Norge. Garantien stilles overfor kommunen, skal gjelde frem til ferdigattest er utstedt og skal dekke en sum som svarer til kostnadene ved å få gjenstående arbeider ferdigstilt.

Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen satt i den midlertidige brukstillatelsen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstillelse, som kan gjennomføres med reaksjoner etter kapittel 32.

§ 23-3 Krav til ansvarlig foretak. Omfang og varighet av ansvaret

Ansvarlig foretak skal oppfylle de kravene til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet som følger av forskrift gitt med hjemmel i § 23-8.

Ansvarsrett inntreffer ved at signert erklæring sendes kommunen. Erklæringen skal enten sendes sammen med søknad om tiltaket eller senest før foretaket starter arbeidet. Foretaket har ansvar overfor bygningsmyndighetene for at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt og dokumentert for det ansvarsområdet foretaket har påtatt seg gjennom erklæring til kommunen. Det ansvarlige foretakets ansvar omfatter også underleverandørers utførelse og prosjektering, med mindre disse selv har ansvarsrett for arbeidet.

Ansvarsrett opphører ved utstedelse av ferdigattest.

Kommunen kan gi pålegg om retting eller utbedring innen fem år etter at ferdigattest er gitt dersom den oppdager vesentlige forhold i strid med lovgivning eller den gitte tillatelsen, og som den ansvarlige har ansvaret for.

§ 23-3a Vedtak om å frata ansvarsrett

Kommunen skal treffe vedtak om å frata foretak ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet.

Der vedtak om å frata ansvarsrett retter seg mot et foretak som inngår i konsern, og den faglige ledelsen i morselskap eller andre selskap i konsernet vesentlig tilsvarende den faglige ledelsen i foretaket som er fratatt ansvarsretten, kan vedtaket også omfatte disse foretakene.

Før det treffes ~~slikt~~ vedtak om å frata ansvarsrett, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette ansvarsretten ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan kommunen likevel unnlate å frata foretaket ansvarsretten. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Kommunen skal melde fra til den sentrale godkjenningsordningen når den har fattet vedtak om å frata ansvarsrett. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket.

§ 29-7c Markedstilsynsmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelsene i § 29-7 første ledd. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Når overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. *Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr.*

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr skal den ansvarlige gis et skriftlig forhåndsvarsel før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist på minst 3 uker. Overtredelsesgebyret tilfaller staten. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet skal gi forskrifter med nærmere regler om overtredelsesgebyr, herunder om utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 5 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

§ 32-5 Fastsettelse av tvangsmulkt for å gjennomføre pålegg

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. *Dersom den ansvarlige for påløpt tvangsmulkt er et foretak som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap subsidiært for beløpet.* Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

§ 32-7 Plan- og bygningsmyndighetenes gjennomføring av pålegg som er rettskraftig avgjort

Gjennomføres ikke pålegg i rettskraftig dom eller forelegg med samme virkning som rettskraftig dom, jf. § 32-6 andre ledd, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføres for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven §§ 13-7 og 13-14.

§ 32-7a Plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å gjennomføre pålegg uten dom eller forelegg

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg om retting som ikke gjennomføres innen fastsatt frist, er særlig tvangsgrunnlag. Pålegget kan gjennomføres etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 uten at det er behov for dom eller forelegg når pålegget gjelder å

- a. rette forhold som medfører fare,
- b. fjerne, endre det utførte eller opphøre med midlertidig bruk når midlertidig dispensasjon etter § 19-3 er trukket tilbake,
- c. ferdigstille arbeider som er stilt som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 21-11 første ledd, eller
- d. fjerne eller endre skilt mv. etter § 30-3.

§ 32-8 Plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt:

- a. prosjekterer, utfører eller lar prosjektere eller utføre et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller i strid med vilkårene i tillatelse
- b. utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov

- c. ikke utfører kontroll av tiltak i samsvar med bestemmelser om dette gitt i eller i medhold av denne lov, og gitte tillatelser
- d. bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller bruken er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, vedtak eller plan
- e. prosjekterer eller lar prosjektere, utfører eller lar utføre eller kontrollerer eller lar kontrollere et tiltak som omfattes av § 20-3 uten at arbeidet blir forestått av kvalifiserte ansvarlige foretak som har påtatt seg ansvarsrett etter § 23-3 andre ledd
- f. gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene
- g. tross skriftlig pålegg ikke oppfylder vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 19-3
- h. tross skriftlig pålegg ikke oppfylder plikten etter § 31-3 første ledd til å holde byggverk og installasjoner i stand
- i. ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 31-5 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomta
- j. tross skriftlig pålegg ikke oppfylder plikten etter § 28-2 til å treffe sikringstiltak
- k. ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 29-6 tredje ledd om å treffe tiltak for å avhjelpe ulempe fra bygningstekniske installasjoner
- l. ikke etterkommer særskilt pålegg eller forbud, gitt i medhold av plan- og bygningsloven, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at overtredelsesgebyr kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige av plan- og bygningsmyndighetene. Overtredelsesgebyret tilfaller kommunen. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. *Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr.*

Departementet gir forskrift med nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder når overtredelsesgebyr kan ilegges, utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 5 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at plan- og bygningsmyndighetene gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene skal tre i kraft til ulik tid.