

Rätta byggfelen snabbt!

– med effektivare förelägganden och försäkringar

Slutbetänkande av Byggravsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:10

Sammanfattning

Bygghkravsutredningens direktiv och tidigare överlämnat delbetänkande

Delbetänkande SOU 2012:86

Utredningens syfte är att underlätta byggandet i Sverige. Utredningen har i december månad 2012 till regeringen överlämnat ett delbetänkande SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga regler och förutsägbara byggregler*. Delbetänkandet omfattade kommunernas tillämpning av särkrav utöver nationella byggregler avseende byggnaders tekniska egenskaper och tillämpningens konsekvenser på byggkostnaderna. Förslag och bedömning lämnades för att underlätta byggandet.

Direktiv

Från det ursprungliga direktivet, Dir 2011:10, återstår efter överlämnandet av delbetänkandet att behandla frågan om att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen. Under september månad 2012 fick utredningen tilläggsdirektiv, Dir 2012:88. Detta tillägg omfattade att utreda behovet av att ge konsumenter ett ekonomiskt skydd i de fall det under den lagstadgade reklamationsfristen i konsumenttjänstlagen och jordabalken uppträder ett fel eller skada till följd av ett fel i ett småhus som uppförts eller byggt till av en näringsidkare (småhusentreprenad), eller som en konsument köpt av en näringsidkare och konsumenten inte får rättelse genom reklamation. Utredningen ska också lämna förslag på hur ett sådant skydd kan utformas. Genom ytterligare ett tilläggsdirektiv, Dir 2013:3, senarelades redovisning av slutbetänkandet med dessa båda återstående frågor från senast den 1 februari 2013 till senast den 30 april 2013.

Fråga om delat byggansvar

Riktiga föreläggandet mot ansvarig entreprenör

Om det vidtagits en byggnadsåtgärd i strid mot PBL eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (bl.a. Boverkets byggregler – BBR) kan byggnadsnämnden i dag förelägga den som äger fastigheten eller byggnaden att vidta rättelse inom viss tid.¹ I situationer då mottagaren av föreläggandet är en ”icke-professionell” aktör kan ifrågasättas om denna regel är effektiv.

Utredningen föreslår därför att byggnadsnämndens föreläggande om rättelse i vissa situationer ska kunna riktas mot den som byggherren anlitat för att utföra den byggnadsåtgärd som föreläggandet avser – s.k. *ansvarig entreprenör* enligt PBL.

Utgångspunkten har varit att det grundläggande byggherreansvaret behålls orubbat. I det fall entreprenör inte förmås genomföra rättelse så finns byggherrens ansvar kvar och byggnadsnämnden ska förelägga byggherren att vidta rättelse. Av den anledningen undviker vi att tala om ”delat byggherreansvar” utan säger i stället ”delat byggansvar”.

Föreläggande mot ansvarig entreprenör förutsätter att denne före byggstart har godkänt att så får ske, genom att ta på sig uppgiften som ansvarig entreprenör enligt PBL samt att detta framgår av kontrollplanen.

Utredningens bedömning är att byggfel kan rättas snabbare om föreläggande får riktas direkt mot den entreprenör som enligt fastställd kontrollplan är ansvarig.

Underentreprenörer ska enligt förslaget inte kunna ikläda sig rollen som ansvarig entreprenör enligt PBL, dvs. kan inte bli mottagare av ett rättelseföreläggande från byggnadsnämnden.

Byggnadsnämndens arbete ska begränsas

Föreläggande om rättelse ska riktas mot ansvarig entreprenör endast om byggnadsnämnden enkelt kan fastställa vilken ansvarig entreprenör som ansvarar för den åtgärd som ska rättas samt att denne kan nås med skälig arbetsinsats. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda ska föreläggandet i stället riktas mot fastighetens eller byggnadens ägare.

¹ 11 kap. 20 § PBL.

Om ett föreläggande har riktats mot ansvarig entreprenör men rättelse inte sker får byggnadsnämnden rikta föreläggandet mot den som äger fastigheten eller byggnaden.

Byggnadsnämndens beslut

Byggnadsnämnden ska inför beslut om rättelse upplysa fastighetens eller byggnadens ägare att föreläggandet kan riktas mot ansvarig entreprenör. Sådant föreläggande förutsätter att ägaren har godkänt att föreläggandet riktas mot ansvarig entreprenör i stället för mot ägaren själv.

När ett föreläggande riktas mot ansvarig entreprenör ska byggnadsnämnden besluta om dennes tillträde till fastigheten och byggnaden samt informera ägaren om beslut om rättelse och tillträde.

Borttagande av byggförsäkringen och införande av åtgärdsförsäkring

Problem med dagens byggförsäkring

Utredningens uppfattning är att den nu gällande försäkringslösningen som erbjuds utifrån lagen om byggförsäkring inte uppfyller de krav som man kan ställa på en dylik försäkring för att utgöra ett erforderligt komplement till det konsumentskydd som finns inom annan lagstiftning. Kritiken mot lagen och resultatet av det skydd som var tänkt att ges har varit massiv och enligt utredningens bedömning finns det fog för den kritiken. Lagen har varit administrativt betungande för byggnadsnämnderna och konsumenterna har enligt kritiken inte fått förväntat ekonomiskt skydd. Utredningens uppfattning är dock att slopandet av den obligatoriska byggförsäkringen kan få betydande konsekvenser för de konsumenterna som drabbas av allvarliga byggfel.

Det avgörande för en bra försäkring är att allvarliga fel ska utredas och snabbt åtgärdas. Detta framhölls redan vid framtagandet av byggförsäkringen men tyvärr uppvisar den försäkringen vare sig snabbhet vad gäller utredning eller snabbhet vid åtgärdande. Detta kan till stor del förklaras av det faktum att byggförsäkringen är subsidiär (gäller i andra hand) i förhållande till entreprenörens primära ansvar. Som många framhåller har konsu-

menten därför upplevt att de fått ytterligare en "motpart", nämligen försäkringsbolagen. Att behöva föra rättsliga tvister mot försäkringsbolag är för konsumenten lika besvärligt och tidskrävande som att föra talan mot entreprenörer. Att behöva föra talan mot två parter eller fler är direkt förödande. Många konsumenter klarar inte detta vare sig personligen, ekonomiskt eller tidsmässigt.

Direktivet till utredningen utgår från att lagen ska tas bort och utredningen delar den uppfattningen.

Konsumentskydd i övrig lagstiftning (vid borttagande av lagen om byggfelsförsäkring m.m.)

Utredningen har särskilt sett på de lagar som har inriktning att ge skydd åt konsumenter vid allvarliga byggfel, dvs. konsumenttjänstlagen och vissa bestämmelser i jordabalken vad gäller felansvar.

Dessa lagar ger ett bra system för hanteringen av avtal, vad ett avtal får innehålla och vilken rätt man som konsument i en byggentreprenad eller som köpare av en fastighet har gentemot entreprenören eller säljaren. Såväl konsumenttjänstlagen som jordabalkens 4 kap. ger tvingande bestämmelser till stöd för konsumenten vad gäller avtalsinnehåll. Konsumenttjänstlagen ger även regler för rättelseförfarande, reklamation m.m. som ger ett grundläggande stöd för konsumenten. Såsom redovisas i avsnitt 5.3 så innebär felbegreppet enligt 9 § i konsumenttjänstlagen att en tjänst är felaktig om resultatet inte är fackmässigt i enlighet med 4 §, avviker från föreskrifter eller myndighetsbeslut eller i övrigt avviker från vad som avtalats. Detta innebär att s.k. utvecklingsfel inte ingår i konsumenttjänstlagens felbegrepp.

Utredningens bedömning är att såväl konsumenttjänstlagen som jordabalken ger bra regler till skydd för avtalsförhållandet med konsumenten men att ingen av lagarna säkrar ett faktiskt åtgärdande.

Genom den lagändring som skedde i PBL den 2 maj 2011 infördes krav på startbesked respektive slutbesked. Därtill skärptes kontrollsystemet bl.a. genom nya regler för den kontrollansvarige och för de sakkunniga som ska anlitas i kontrollsystemet.

Någon utvärdering av förändringarna i PBL har ännu inte skett vare sig ur PBL:s synsätt eller ur konsumentsynpunkt. Skälet är att lagstiftningen är tämligen ny.

Sammantaget innebär detta att utredningen anser att det finns skäl att komplettera konsumentskyddet på något sätt i det fall nuvarande lag om byggfelsförsäkring upphävs.

Olika former för kompletterande konsumentskydd vid byggande

Utredningen har bedömt flera alternativ för att ge konsumenten ekonomiskt skydd vid byggfel.

De alternativ som utredningen bedömt är införande av en statlig fond, en fond finansierad av byggbranschen, att entreprenörerna avsätter medel eller ger garantier uppgående till visst belopp samt en ny form av försäkringslösning.

Utredningen förordar en försäkringslösning, kallad åtgärdande-försäkring. En försäkringslösning innebär att det alltid finns ekonomiska resurser för ett åtgärdande. En rätt utformad försäkringslösning kan i jämförelse med övriga bedömda alternativ ge stora fördelar genom snabb och kostnadseffektiv hantering av uppkomna fel och skador.

Kriterier för en effektiv försäkring

Utredningen har uppställt följande kriterier för en bra försäkring:

- Allvarliga fel ska åtgärdas.
- Så kallade utvecklingsfel ska inkluderas i försäkringen.
- Det ska vara snabbhet och effektivitet i utredningen av om fel eller skada föreligger.
- Försäkringen ska vara ett effektivt instrument för genomförandet av ett åtgärdande.
- Det ska ske professionella bedömningar vad gäller hanteringen av rättsliga frågor och regresskrav mot den som bedömts vara ansvarig för byggfelet.
- Ingen ska kunna "skylla på annan" på ett sätt som hindrar åtgärdandet. Vem som bär ansvaret får avgöras efter åtgärdandet för det fall ingen påtar sig eller accepterar eget ansvar.

Det är även en målsättning från utredningens sida att kommunens handhavande vad gäller försäkringen ska förenklas jämfört med

dagens ordning beträffande försäkringens koppling till startbesked enligt PBL.

Åtgärdandeförsäkringens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att en åtgärdandeförsäkring ska finnas vid nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av en- och tvåbostadshus samt vid nybyggnad av flerbostadshus som är avsett för en bostadsrättsförening eller för ägarlägenhetsfastigheter.

En åtgärdandeförsäkring behövs inte om den sammanlagda byggkostnaden inte överstiger tio prisbasbelopp.

Utredningen skiljer inte på en- och tvåbostadshus som används för permanent bruk eller för fritidsändamål.

Åtgärdandeförsäkringens omfattning

Åtgärdandeförsäkringen ska omfatta erforderlig utredning, kostnaden för att åtgärda fel i byggnaders konstruktion, det material som använts i byggnadsarbetet eller beror på utförandet av arbetet och som innebär avvikelse från tekniska egenskapskrav i PBL eller föreskrifter angående tekniska egenskapskrav som meddelas med stöd av PBL.

En åtgärdandeförsäkring kommer även att omfatta annan väsentlig skada på byggnaden som beror på byggnadens konstruktion, det material som används i byggnadsarbetet eller utförandet av arbetet, s.k. utvecklingsfel.

Åtgärdandeförsäkringen följer objektet, dvs. byggnaden, och åtgärdandeförsäkringen gäller för en tid av tio år räknat från godkänd slutbesiktningen i entreprenaden eller från slutbesked enligt PBL.

Flexibelt system för val av försäkringsbelopp, premie och självrisk

En åtgärdandeförsäkring kan begränsas till visst belopp per byggnad (försäkringsbelopp). För en åtgärdandeförsäkring ska även bestämmas en självrisk. Begränsningar för hur dessa belopp bestäms ges i lagen.

Till skillnad från den gällande lagen om byggförsäkring behöver åtgärdandeförsäkringen inte tecknas med ett försäkringsbelopp som motsvarar hela byggkostnaden, utan byggherren kan i premiebesparande syfte välja ett lägre belopp. Försäkringsbeloppet får dock inte understiga femtio procent av den totala byggkostnaden. Om halva byggkostnaden understiger tio prisbasbelopp får försäkringsbeloppet inte understiga tio prisbasbelopp.

Utredningen har bedömt att självriskan ska kunna bestämmas till maximalt ett prisbasbelopp, vilket i dagsläget motsvarar 44 500 kronor.

Utredning och åtgärdande

Försäkringsgivare får ett tydligare ansvar för att utreda fel eller skada och för att snabbt och effektivt hantera åtgärdandet. Åtgärdandet är det viktiga varför förslaget bygger på att det ska tas fram en åtgärdandeplan och att detta ska ske inom tre månader från anmälan.

Försäkringshavarens självrisk inkluderar kostnaden för utredningen och försäkringsgivaren ska vid anmälan från försäkringshavaren nogsamt informera om att utredning påbörjas och att därmed kostnadsansvaret åligger försäkringshavaren upp till gällande självrisk.

Försäkringsgivaren ska vara den som bedömer möjligheten att ställa regresskrav mot leverantör, entreprenör, projektör eller annan konsult. Försäkringsgivaren är den som har möjlighet att göra detta på ett professionellt och rationellt sätt utifrån gällande avtal, lagregler m.m. Vem kravet ska riktas mot får försäkringsgivaren bedöma varvid det naturligtvis kan bli fråga om krav mot den som utfört arbetet, dvs. entreprenören, men likaså mot den som projekterat för utförande eller annan konsult, exempelvis arkitekt, som givit lösningar som kan påverka byggnaden såtillvida att fel föreligger.

Färdigställandeskydd

I direktiven har uttalats att det ska finnas en lag om färdigställandeskydd huvudsakligen i enlighet med det system som redan finns i lagen om byggförsäkring.

Utredningens anser att det finns skäl att särskilja de två lagarna, dvs. en lag om åtgärdandeförsäkring och en lag om färdigställandeskydd, bl.a. mot bakgrund av att färdigställandeskyddet i sig kan inkludera en försäkringslösning men kan även bestå i en bankgaranti.

De förändringar som föreslås i lagen om färdigställandeskydd är dels att det införs en ny paragraf med definitioner av begrepp som motsvarar det förslag som givits i lagen om åtgärdandeförsäkring, dels att färdigställandeskyddets nivå kopplas till samma nivå som ska gälla för åtgärdandeförsäkring, dvs. tio prisbasbelopp.