

Regeringens proposition

1990/91: 189



med förslag till lag om byggnadsgaranti

Prop.
1990/91: 189

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 23 april 1991.

På regeringens vägnar

Lena Hjelm-Wallén

Ulf Lönnqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om byggnadsgaranti. Förslaget innebär i huvudsak att en byggnadsgaranti skall finnas när ett flerbostadshus uppförs eller byggs om. Garantin, som skall gälla under en tioårsperiod, omfattar skälig kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, material eller utförande samt skador på byggnaden som orsakats av fel. Med fel avses avvikelse från fackmässigt godtagbar standard.

Byggnadsgaranti får meddelas av juridisk person som fått tillstånd till detta (garantiföretag) av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Garantierna skall tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt.

Om garantiföretaget betalat ut ersättning för att avhjälpa fel eller skador, får beloppet återkrävas av den som vållat felet eller svarar för felet på grund av avtal.

Lagen om byggnadsgaranti föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. Garanti skall dock inte behövas förrän efter den 1 januari 1992.

1 Förslag till Lag om byggnadsgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

1 § När en näringsidkare uppför en byggnad som helt eller till övervägande del skall användas som bostad för permanent bruk eller i fråga om sådan byggnad utför ombyggnadsåtgärder som fordrar bygglov och som avsevärt förlänger byggnadens brukstid, skall det för byggnadsarbetet finnas en byggnadsgaranti. En garanti enligt denna lag behövs dock inte i fråga om en- eller tvåbostadshus när ett sådant garanti-, försäkrings- och avtalskydd tillförsäkras som ställs som villkor för statlig bostadsfinansiering. Meddelas byggnadsgaranti även för sådan byggnad gäller bestämmelserna i lagen, om byggnaden inte tillhör konsument.

Byggnadsgarantin enligt denna lag gäller även om byggnaden övergått till ny ägare.

Avtalsvillkor som inskränker någons rätt till ersättning enligt bestämmelserna i denna lag är utan verkan.

2 § Byggnadsgaranti får meddelas av juridisk person, som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (*garantiföretag*). Meddelade garantier skall tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt.

Garantiföretag står under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten får förelägga vite vid meddelande av beslut som rör tillsynen. Tillstånd att meddela byggnadsgaranti får återkallas av tillsynsmyndigheten, om garantiföretaget i något väsentligt hänseende inte iakttar gällande föreskrifter eller på något annat sätt visar sig olämpligt att utöva sin verksamhet enligt denna lag. Tillsynsmyndighetens beslut som rör tillsynen samt beslut om återkallelse av tillstånd får överklagas hos kammarrätten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsynen och om garantiföretags verksamhet enligt denna lag.

3 § Samtliga garantiföretag skall gemensamt upprätthålla och bekosta en särskild nämnd som har till uppgift att yttra sig i frågor om byggnadsgaranti enligt denna lag (*byggnadsgarantinämnden*). Nämndens ordförande utses av regeringen.

4 § Ett garantiföretag är skyldigt att på begäran av en byggherre meddela byggnadsgaranti, om det enligt lagen finns en skyldighet att ha en sådan garanti. Garanti får dock vägras om detta följer av tillståndet enligt 2 § eller om det med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak finns skäl till detta.

Innan ett garantiföretag avslår en begäran om garanti enligt första stycket skall yttrande inhämtas från byggnadsgarantinämnden. Vägras garanti, får beslutet överklagas hos kammarrätten.

5 § Byggnadsgarantin omfattar

1. skäligen kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, i material som använts i byggnadsarbetet eller i utförandet av arbetet, och

2. skäligen kostnad för att avhjälpa skada på byggnaden som orsakats av felet.

Med fel avses avvikelser från fackmässigt godtagbar standard. Fel eller skador ersätts inte, om de måste antas sakna betydelse för byggnaden eller dem som bor eller vistas i byggnaden.

Genom garantin ersätts inte kostnader för fel eller skador som anmäls senare än tio år efter det att byggnadsarbetet godkänts vid besiktning som bestäms av garantiföretaget.

Garantin får innehålla villkor om att ägaren skall stå viss självrisk.

6 § Ersättning för kostnad enligt 5 § utgår i den mån förutsättningar finns för att felet eller skadan avhjälps på ett tillfredsställande sätt och till skäligen kostnad. Ersättningen betalas till byggnadens ägare.

Om felet har vållats av den som är byggnadens ägare eller av hans anställda, utgår ersättning till honom endast om felet har vållats även av annan eller det annars finns särskilda skäl för det.

Ersättning utgår inte i den mån felet eller skadan avhjälps utan dröjsmål av någon som kan utsättas för återkrav enligt 7 §.

7 § Vad garantiföretaget har betalat ut på grund av en byggnadsgaranti för att avhjälpa fel eller skador får återkrävas av annan, om vållande till felet förekommit på hans sida eller om han på annan grund än avtal svarar för felet oberoende av vållande. Därvid tillämpas bestämmelserna i 2, 3, 4 och 6 kap. skadeståndslagen (1972:207).

Ett garantiföretag, som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti, övertar den rätt till ersättning som ägaren kan ha mot den som på grund av avtal är ersättningsskyldig med anledning av felet eller skadan.

8 § Att byggnadsarbete inte får påbörjas förrän bevis om byggnadsgaranti företetts för byggnadsnämnden, framgår av 9 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Den som utför byggnadsarbete utan att erforderlig garanti finns är skyldig att vid fel eller skada enligt denna lag utge ersättning i den utsträckning som enligt 5 och 6 §§ skulle ha gällt för det garantiföretag som meddelat garantin, med rätt till återkrav enligt 7 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. Garanti enligt lagen behövs dock inte för byggnadsarbete för vilket ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10) ingivits till byggnadsnämnden före den 1 januari 1992.

2 Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Prop. 1990/91:189

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 1 och 3 a §§ plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

9 kap.

1 §

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Föreslagen lydelse

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:000) om byggnadsgaranti, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om garantin företetts för byggnadsnämnden.

3 a §²

Snarast möjligt efter det att bygglov lämnats skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, hålla ett samrådsmöte. Till detta möte skall den ansvarige arbetsledaren, yrkesinspektionen samt byggherren, entreprenören, projektören och andra som bestäms av nämnden kallas.

Snarast möjligt efter det att bygglov lämnats skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, hålla ett samrådsmöte. Till detta möte skall den ansvarige arbetsledaren, yrkesinspektionen samt byggherren, entreprenören, projektören och andra som bestäms av nämnden kallas. *Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:000) om byggnadsgaranti, skall byggnadsnämnden även bereda garantiföretaget tillfälle att närvara vid samrådsmötet.*

¹ Lagen omtryckt 1987:246.

² Nuvarande lydelse enligt prop. 1990/91:145.

Vid samrådsmötet skall en genomgång göras av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och kontroll som är nödvändiga för att byggnaden skall uppfylla egenskaperna och funktionerna i 3 kap. samt den samordning som behövs. Vid samrådsmötet skall föras protokoll.

Prop. 1990/91: 189

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. Bevis om garanti enligt den nya bestämmelsen i 9 kap. 1 § andra stycket behövs dock inte om ansökan om bygglov ingivits till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 1991

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden R. Carlsson, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Molin, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Lönnqvist

Proposition med förslag till lag om byggnadsgaranti

1 Inledning

I proposition 1990/91:145 om byggnaders inomhusmiljö m.m. har regeringen föreslagit vissa ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), funktionskontroll av ventilationssystem m.m. samt åtgärder i fråga om produktinformation om byggvaror. Förslagen har föranletts av de förslag som lagts fram av arbetsgruppen för frågor som rör s.k. sjuka hus i betänkandet (Ds 1990:14) Byggnaders inomhusmiljö m.m.

I propositionen anmälde jag att jag snarast skulle återkomma till ett av lagrådet i samma ärende granskat förslag till lag om byggnadsgaranti, som även det grundats på ett förslag av arbetsgruppen. Bakgrunden till detta var att lagrådet i sitt yttrande till regeringen den 26 mars 1991 inte kunnat tillstyrka förslaget och att det enligt min mening borde överarbetas innan det föreläggs riksdagen.

Sedan den behövliga överarbetningen nu skett, vill jag på nytt ta upp förslaget till lag om byggnadsgaranti samt ett förslag till ändring av plan- och bygglagen som har samband med detta förslag. Lagrådet har yttrat sig över det överarbetade förslaget den 23 april 1991. De principiella invändningar mot förslaget som lagrådet tidigare framförde kvarstår inte längre. Mina överväganden med anledning av lagrådsyttrandena redovisar jag i avsnitt 2.4 och 2.6 samt i anslutning till de olika paragraferna i specialmotiveringen i avsnitt 4.

Utöver de ändringar som har föranletts av lagrådets yttranden, har jag i förhållande till lagrådsremisserna gjort vissa redaktionella jämkningar och kompletteringar.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels arbetsgruppens förslag till lag om entreprenadgaranti som *bilaga 1*, dels en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 2*, dels det till lagrådet den 7 mars 1991 remitterade lagförslaget som *bilaga 3*, dels utdrag ur lagrådets yttrande den 26 mars 1991 över detta förslag som *bilaga 4*. Till protokollet bör vidare fogas dels det till lagrådet den 11 april 1991 remitterade lagförslaget som *bilaga 5*, dels lagrådets yttrande den 23 april 1991 över detta förslag som *bilaga 6*. En

remissammanställning finns tillgänglig i bostadsdepartementets akt (BO89/2750/H).

Prop. 1990/91: 189

Beträffande bakgrunden till förslagen hänvisas till den nämnda propositionen 1990/91:145 om byggnaders inomhusmiljö m.m. samt till arbetsgruppens betänkande.

2 Allmän motivering

2.1 Gällande ordning

Arbetsgruppen för frågor som rör s.k. sjuka hus har i betänkandet (Ds 1990:14) Byggnaders inomhusmiljö m.m. gjort en genomgång av den rättsliga regleringen när det gäller ansvaret för fel och skador i entreprenadförhållanden m.m. (se betänkandet s. 85 f). Här skall en sammanfattande redogörelse lämnas, bl.a. mot bakgrund av att viktiga lagändringar beträffande konsumentskyddet vid förvärv av småhus trätt i kraft den 1 januari 1991 (prop. 1989/90:77, LU35, rskr. 300, SFS 1990:935). I sammanhanget lämnas också en redovisning av tillgängliga försäkringar. Vidare kommer det förslag till produktskadelaag som nyligen remitterats till lagrådet att redovisas. Beträffande gällande rätt i övrigt, bl.a. byggnads- och hyreslagstiftningen, hänvisas till betänkandet.

Småhusentreprenader m.m.

Genom de förändringar som genomförts den 1 januari 1991 kommer småhusentreprenader att falla under konsumenttjänstlagen (1985:716). I denna lag finns det bl.a. föreskrifter om att näringsidkaren skall utföra tjänsterna fackmässigt och med tillbörlig omsorg ta tillvara konsumentens intresse samt samråda med denne. Det finns också föreskrifter om att näringsidkaren särskilt skall iaktta säkerhetsföreskrifter m.m. och att han under vissa förutsättningar är skyldig att avråda konsumenten från en tjänst.

Konsumenttjänstlagens bestämmelser är tvingande, men beträffande småhusentreprenaderna kan avvikelser avtalas, om konsumenten tillförsäkras ett sådant garanti-, försäkrings- och avtalsskydd som ställs som villkor för statlig bostadsfinansiering. Dessa villkor innebär, såvitt här är av intresse, i huvudsak följande.

Det *avtalsskydd* som åsyftas är Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader, *ABS 80*, som utarbetats under medverkan av myndigheter och organisationer och som har karaktär av standardavtal. Till *ABS 80* hör särskilda kontraktsformulär. Garanti- och försäkringskyddet innefattar dels en *produktionsgaranti*, dels en *ansvarsutfästelse*.

Ett särskilt bolag, AB Bostadsgaranti, utfärdar produktionsgarantin och ansvarsutfästelsen. Bolaget ägs till hälften av staten och till hälften av Byggentreprenörerna. Produktionsgarantin är en säkerhet för att byggföretagets åtaganden enligt entreprenadkontraktet fullgörs, dvs. att huset färdigställs och att entreprenörens förpliktelser under en tvåårig garantitid klaras av

även om entreprenören skulle komma på obestånd eller av annan anledning inte fullgör sitt åtagande.

Ansvarsutfästelsen har utformats som en försäkring och täcker väsentliga skador som "består i eller är en följd av fel eller brist i konstruktion, utförande eller material enligt kontraktet". Ansvarsutfästelsen gäller fr.o.m. garantitidens utgång t.o.m. tio år från slutbesiktningen. Ägaren har en självrisk som motsvarar 35 procent av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ansvarsutfästelsen är försäkrad hos Konsortiet för småhusgaranti, som ägs av försäkringsbolagen Skandia och Trygg Hansa. Skador anmäls till konsortiet. Om tvist uppstår i fråga om utfästelsen omfattar viss skada skall denna fråga hänskjutas till en särskild skadenämnd. Godtas inte skadenämndens beslut får frågan hänskjutas till skiljemän enligt lag.

Inom den kooperativa sektorn, dvs. i fråga om småhus som uppförs av HSB, Riksbyggen och BPA, finns ett motsvarande konsumentskydd. Ansvarsutfästelsen är här försäkrad hos försäkringsbolaget Folksam. Sveriges trähusfabrikanter har bildat ett särskilt bolag, STR-Garanti AB, för motsvarande ändamål. Ansvarsutfästelsen är även här försäkrad.

Beträffande småhus bör i sammanhanget nämnas att förstärkningarna av konsumentskyddet den 1 januari 1991 också innebar förändringar i jordabalkens regler om köp av fast egendom. Vidare bör nämnas att det år 1986 inrättades en särskild skadenämnd och en statlig fond för avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus (se prop. 1985/86:48, BoU6, rskr. 62, SFS 1985:1040 och 1119). Slutligen bör framhållas att konsumentverket nyligen inlett förhandlingar om att ytterligare förstärka konsumentskyddet enligt ABS 80.

Entreprenadavtal m.m. vid uppförande av flerbostadshus och andra byggnader

Bortsett från allmänna skadeståndsrättsliga regler, saknas lagstiftning helt i fråga om entreprenader utanför småhusområdet. Inte heller finns det här någon motsvarighet till det garanti- och försäkringsskydd som utgör en förutsättning för att få uppföra småhus med statliga lån.

Ansvaret för fel och skador regleras i stället av entreprenadavtalet mellan byggherren (beställaren) och entreprenören eller av avtal mellan dessa och andra aktörer i byggprocessen, t.ex. materialleverantör, underentreprenör, projektör eller annan konsult.

Arbetsgruppen har i sitt betänkande (s. 50) på ett överskådligt sätt redovisat olika ansvarsrelationer i byggprocessen med angivande av de standardavtal m.m. som tillämpas. Här skall en genomgång göras av de mest centrala standardavtalen med tonvikten lagd på ansvaret för fel och skador och de garantier som ställs.

Entreprenörens ansvar bestäms regelmässigt av *Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader, AB 72*, som används då beställaren själv eller genom sina konsulter svarar för projekteringen (generalentreprenad) respektive *Allmänna bestämmelser för totalentreprena-*

der, ABT 74, som används när entreprenören svarar för hela eller en väsentlig del av projekteringen.

Bestämmelserna om ansvar för fel och skador i de nämnda avtalen innebär till en början att entreprenören, förutom skador under entreprenadtiden, svarar för brist eller fel som framträder under en garantitid. Denna garantitid löper numera vanligen under två år räknat från den dag entreprenaden blev godkänd. För brist eller fel som inte märkts och inte heller bort märkas före garantitidens utgång ansvarar entreprenören endast i den mån bristen eller felet visas ha sin grund i grov vårdslöshet av denne. Uttrycket grov vårdslöshet torde i praxis tilläggas innebörden av ett medvetet risktagande eller yrkesfusk. För detta ansvar gäller den allmänna preskriptionstiden, vilket innebär tio år från det entreprenaden godkändes.

Med *brist* menas att en del av entreprenaden inte utförts. Med *fel* avses när del av entreprenaden inte utförts kontraktsevenligt.

Entreprenörens ansvar för *skador* till följd av brist eller fel är begränsat till 15 procent av kontraktssumman i den mån ersättning inte kan utgå genom entreprenörens försäkring.

Efter garantitiden ankommer det på beställaren att visa att det är entreprenören som skall svara för bristen eller felet. Under garantitiden är däremot bevisbördan omkastad.

Entreprenören är i förhållande till beställaren ansvarig för dennes skadeståndsskyldighet gentemot tredje man, om han inte kan visa, att han rimligen inte kunnat förebygga eller begränsa skadan.

Om en entreprenör anlitat en underentreprenör gäller i förhållandet dem emellan *Allmänna bestämmelser för underentreprenader, AFU 83*. I fråga om ansvaret för fel motsvarar dessa bestämmelserna i AB 72. Om annat inte avtalats, löper dock garantitiden från det underentreprenaden godkänts och därefter till dess två år förflutit från det huvudentreprenaden godkänts.

Om en konsult anlitas för exempelvis projektering av en byggnad gäller *Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsverksamhet, ABK 87*. Om annat inte har avtalats, ansvarar konsulten endast för skada som upptäcks före utgången av den garantitid – normalt två år och högst sju år – som gäller för entreprenören. Konsulten svarar här dock inte strikt, utan endast för skada som han vållat beställaren genom vårdslöshet eller försummelse. Konsultens sammanlagda skadeståndsskyldighet till följd av uppdraget begränsas till ett med hänsyn till uppdragets art och omfattning anpassat belopp. Har något sådant maximibelopp inte avtalats är skadeståndsskyldigheten begränsad till 100 basbelopp. Vissa särregler gäller för mindre skador.

Om konsulten varit grovt vårdslös, gäller inte de angivna tidsbegränsningarna i dennes ansvar, utan den allmänna preskriptionstiden på tio år.

Enligt *Allmänna bestämmelser för leveranser av byggmaterial, ABM 75*, ansvarar säljaren gentemot köparen bl.a. för fel eller brist som påtalas senast vid slutbesiktning av en entreprenad. Sker slutbesiktningen inom ett år från leveransdagen, får köparen även påtala fel som konstateras inom ett år efter slutbesiktningen. Utöver ansvaret för fel har säljaren också ett ansvar för

skador eller förlust till följd av fel i godset endast till ett belopp motsvarande 10 procent av köpesumman, såvida parterna ej har överenskommit om annat belopp. Även enligt materialbestämmelserna svarar säljaren alltid för grov vårdslöshet, som dock begränsas av den tioåriga allmänna preskriptionstiden.

Försäkringar vid entreprenad m.m.

På marknaden förekommer i dag olika typer av försäkringar som ersätter skador uppkomna i samband med en entreprenad m.m. Gemensamt för dessa försäkringar är att de i allmänhet tecknas på årsbasis och att de endast täcker skador under försäkringstiden, dvs. inte det fel eller den brist som skadan är en följd av. Man kan alltså inte försäkra sig för egna fel.

De flesta byggentreprenörer har en s.k. *allriskförsäkring* som under garantitiden bl.a. täcker skador med anledning av en entreprenad. *Entreprenörernas ansvarsförsäkring* täcker en entreprenörs skadeståndsskyldighet för sak- och personskador med anledning av entreprenaden. Varken allrisk- eller ansvarsförsäkring täcker ersättning på grund av konstruktionsfel.

En fastighetsägares *egendomsförsäkring* täcker, förutom brand- och inbrottskadorna, bl.a. fuktskador med anledning av vattenläckage.

Konsultansvarsförsäkringen syftar till att täcka konsultens skadeståndsansvar under den garantitid som gäller för konsulten. Försäkringsbeloppen är relativt små, i allmänhet högst 100 basbelopp. Som tidigare sagts svarar konsulten endast för vårdslöshet eller försummelse.

Materialleverantörernas ansvarsförsäkring täcker bl.a. produktskador, men inte materialfel. En förutsättning för att försäkringen skall falla ut är att en sakskada inträffar. Det räcker alltså inte enbart med fel eller brist.

Förslaget till produktskadelag

I en lagrådsremiss har en särskild produktskadelag föreslagits. Förslaget innefattar ett skärpt skadeståndsansvar för produktskador och bygger på ett EG-direktiv om produktansvar som antogs år 1985.

Det skärpta skadeståndsansvaret för produktskador skall omfatta skador som orsakas av lösa saker (produkter). Därmed avses såväl industriellt som hantverksmässigt framställda produkter och även naturprodukter oavsett om de har bearbetats eller ej. Ansvaret för en produkt skall inte upphöra därför att produkten införlivas som en beståndsdel i annan lös eller fast egendom. Förslaget omfattar därför bl.a. byggmaterial eller kemiska produkter som infogats i en byggnad.

Ersättningskyldighet skall föreligga oavsett om någon har varit vårdslös eller ej (strikt ansvar). Det strikta ansvaret begränsas till att gälla sådana fall där skadan har orsakats av att produkten inte har varit så säker som skäligen kunnat förväntas. Produktens säkerhet skall bedömas med hänsyn till dess förutsebara användning, marknadsföringen av produkten, bruksanvisningar, tidpunkten då produkten sattes i omlopp och övriga omständigheter.

Det strikta ansvaret skall omfatta även s.k. utvecklingsskador, dvs. skador som beror på säkerhetsbrister som inte ens den främsta vetenskapliga expertisen kunde förutse vid den tidpunkt då produkten sattes i omlopp.

Skadeståndsskyldigheten skall omfatta ersättning för personskador samt skador på s.k. konsumentegendom. Detta innebär att skador på flerbostadshus inte omfattas av förslaget. Däremot omfattar förslaget bl.a. personskador hos dem som bor eller vistas i huset. Någon särskild definition av vad som avses med personskador har inte gjorts i lagen. Här gäller i stället den praxis som har utbildats i anslutning till de allmänna skadeståndsreglerna.

Skadeståndsskyldig skall vara i första hand den som har tillverkat den skadegörande produkten och, i fråga om en importerad produkt, den som har importerat den. Även den som har marknadsfört produkten som sin genom att förse den med sitt namn eller varumärke eller något annat särskiljande kännetecken skall vara strikt ansvarig jämte tillverkaren och importören. Om det inte framgår av en produkt vem som har tillverkat eller importerat den, skall var och en som har tillhandahållit den skadegörande produkten vara ansvarig, såvida han inte pekar ut någon i ett tidigare led i distributionskedjan som ansvarig för produkten.

Det strikta produktansvaret skall begränsas till skador som orsakas av sådana produkter som tillverkas eller tillhandahålls inom ramen för en näringsverksamhet.

I den mån någon är skyldig att ersätta en skada enligt produktskadelagen skall den som har utgivit ersättning för skadan enligt konsumentköplagen (1990:932) eller konsumenttjänstlagen (1985:716) ha rätt att av den som är ansvarig enligt produktskadelagen återfå vad som har utgivits.

Den som vill ha ersättning enligt produktskadelagen skall väcka talan inom tre år efter det att han fick eller borde ha fått kännedom om att fordringen kunde göras gällande. Som yttersta gräns skall dock gälla att talan om ersättning måste väckas inom tio år efter det att den skadegörande produkten sattes i omlopp.

Avtalsvillkor som inskränker ansvaret enligt produktskadelagen får inte åberopas mot den som har rätt till ersättning.

Produktskadelagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1992.

2.2 Behovet av lagstiftning

Mitt förslag: Jag föreslår en särskild lag om byggnadsgaranti.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen förordar att problemen med ansvar för byggfel i första hand löses genom frivilliga överenskommelser. I andra hand föreslår gruppen en särskild lag om entreprenadgaranti som omfattar flerbostadshus, kontor samt lokaler för undervisning, vård eller annan omsorg. Entreprenadgaranti skall finnas vid varje åtgärd som fordrar bygglov.

Remissinstanserna: Arbetsgruppens lagförslag har fått ett blandat mottagande. De instanser som närmast berörs av förslaget, dvs. framför allt företrädare för byggherrar, entreprenörer, projektörer och materialtillverkare, har så gott som genomgående förordat en frivillig lösning enligt arbetsgruppens förstahandsförslag. Man pekar härvid bl.a. på de kostnader som är förenade med förslaget. Vissa av dessa instanser, det gäller speciellt HSB, Riksbyggen, SABO och kommunförbundet, är dock inte främmande för lagstiftning om frivilliga överenskommelser inte kan träffas. Andra instanser, bl.a. Byggentreprenörerna, Näringslivets byggnadsdelegation, Byggherreföreningen och AB Bostadsgaranti, avvisar lagstiftningsalternativet.

Bland övriga remissinstanser finns det flera som är allmänt positiva till arbetsgruppens lagförslag, t.ex. konsumentverket, Hyresgästernas riksförbund, Riksförbundet mot astma och allergi, LO och TCO. Även boverket, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen är positiva. De rättsliga instanser som yttrat sig, dvs. hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg och Stockholms tingsrätt motsätter sig inte lagförslaget. Detsamma kan sägas gälla Svenska Försäkringsbolagens Riksförbund samt försäkringsbolagen Trygg Hansa, Skandia och Folksam, vilka tre bolag i konsortium förklarar sig beredda att under vissa förutsättningar försäkra den föreslagna garantin.

Skälen för mitt förslag: Det lagförslag som arbetsgruppen lagt fram som en andrahandslösning bygger på det garanti- och försäkringssystem som finns för småhus som uppförs med hjälp av statliga bostadslån. När en entreprenör på uppdrag uppför en byggnad som helt eller till inte oväsentlig del skall användas som bostad, som kontor eller som lokal för undervisning, vård eller annan omsorg, skall det enligt lagförslaget finnas en s.k. entreprenadgaranti. Detsamma gäller vid sådana ändringar av byggnaderna som enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, fordrar bygglov.

Garantin meddelas enligt gruppens förslag av ett särskilt garantiföretag som godkänts av regeringen. Garantiföretagets åtagande skall tryggas genom försäkring. Garantin skall gälla i tio år och omfatta kostnader för avhjälpande av väsentliga fel i konstruktion, material eller utförande. Ett byggfel anses väsentligt om det kan antas medföra olägenheter – t.ex. hälsorisker – av betydelse för dem som bor eller vistas i lägenheten eller bostaden.

När ersättning har betalats ut enligt garantin, föreslår arbetsgruppen att garantiföretaget ges en återkravs rätt mot den som vållat felet eller enligt avtal svarar för detta. Återkravs rätten kan t.ex. gälla mot entreprenören, projektör eller materialtillverkare.

Arbetsgruppen har i sitt betänkande (s. 25) pekat på flera faktorer som kan antas påverka inomhusmiljön och ha ett samband med ohälsa hos dem som vistas i byggnaden. Byggnadstekniken, t.ex. fukt känsliga grundkonstruktioner, felaktiga takkonstruktioner, bristfällig isolering eller bristfälliga installationer, utgör en sådan faktor. Förutom dåliga byggnadsmaterial och bristfälliga ventilationssystem pekar också arbetsgruppen på olika typer av fukt som en särskild faktor. Det gäller markfukt, byggfukt, fukt från läckage och

fuktbildning inomhus, förhållanden som inte har beaktats i byggandet eller som har sin grund i bristande byggt teknik i övrigt eller i bristande ventilation.

Det finns givetvis anledning att se allvarligt på de exemplifierade typerna av fel som kan orsaka dålig inomhusmiljö. Det finns enligt min mening emellertid skäl att i sammanhanget uppmärksamma byggfelen i ett vidare perspektiv. Arbetsgruppen har själv redovisat en undersökning där inte bara typiska "sjuka-husfel" behandlas (s. 47). I denna undersökning som gjorts av Svenska Väg- och Vattenbyggares Riksförbund (SVR), behandlas flera olika former av byggfel och dess orsaker. Vissa redovisade skador, såsom fukt- och mögelskador, vattenskador, flytspackelskador och otillfredsställande installationer torde kunna leda till dålig inomhusmiljö. Andra skador, såsom fönsterskador, balkongskador och brandriskskador har däremot inte något påtagligt samband med inomhusmiljön, men berör naturligtvis brukarna på annat sätt. Jag anser i likhet med arbetsgruppen att det är väsentligt att även sådana skador finns med i bilden när man diskuterar frågor om lagstiftning.

Jag vill i sammanhanget nämna att det också finns andra undersökningar som pekar på att olika typer av byggfel är vanligt förekommande (se t.ex. Hammarlunds m.fl. rapport Kvalitet i byggandet, Kvalitetskostnader från Chalmers tekniska högskola).

I likhet med arbetsgruppen finner även jag att det nuvarande på branschöverenskommelser grundade ansvarssystemet har vissa påtagliga brister. Det gäller framför allt i fråga om ansvaret för fel som framträder först efter garantitidens utgång, dvs. normalt senare än två år från det att entreprenaden godkänts. För att en entreprenör eller annan i byggprocessen involverad part skall bli ansvarig för sådana fel fordras att grov vårdslöshet kan visas. I praktiken innebär detta att det mycket sällan är möjligt för en byggherre eller fastighetsägare att på rättslig väg utverka ett ansvar hos producentledet för fel som framträder senare än två år från slutbesiktning av entreprenaden – även om felet på grund av vårdslöshet eller bristande fackmässighet orsakats på den sidan.

Arbetsgruppen har ansett (se sid. 25) att det juridiska systemet, bl.a. de civilrättsliga avtalen som nu diskuteras, har stor betydelse för hur byggandet fungerar i praktiken. Jag delar den uppfattningen. Korta garantitider måste enligt min mening sålunda återverka på viljan hos främst byggproducent, projektör och materialtillverkare att ta det fulla ansvaret för byggnaden och dess funktioner. Samtidigt måste emellertid framhållas det ansvar som byggherren har i sammanhanget. Det gäller framför allt de krav som måste ställas på de beställningar som görs och på de entreprenörer, projektörer m.fl. som anlitas. Byggherrens ansvar för att samhällets krav på byggandet uppfylls har kraftigt markerats i den nya plan- och bygglagen (se prop. 1985/86:1 s. 312 samt arbetsgruppens betänkande s. 36 f).

Jag vill i sammanhanget också framhålla att det försäkringsskydd som finns för fel och skador och som redovisats i avsnitt 2.1 även det har stora brister.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att förändringar är påkallade i det nuvarande systemet för ansvar för fel och skador i byggandet. Under bered-

ningen av detta ärende har jag i kontakter med såväl entreprenad- som byggherresidan fått förslag på utformningen av ett garantisystem. Jag har bl.a. mot bakgrund av dessa diskussioner dragit slutsatsen att lagstiftning i frågan erfordras.

Arbetsgruppen har betonat att den nuvarande ansvarsordningen inte enbart är en angelägenhet för parterna i entreprenadavtalet. För de boende och andra som vistas i byggnaden har det väsentlig betydelse vad som gäller om ersättningskyldighet för de byggnadsfel som förekommer. Bl.a. är det, vilket arbetsgruppen anför, av stor vikt också från social synpunkt att sanering av hälsofarliga inomhusmiljöer kommer till stånd snarast när en hälsofara upptäcks och att också andra mera betydande olägenheter för de boende avhjälpas på ett enkelt och praktiskt sätt. Man kan inte vara säker på att fastighetsägaren har möjlighet till ersättning när en förbättring av bostadsmiljön kräver en dyrbar sanering.

Jag kan i allt väsentligt instämma i vad arbetsgruppen anför. En bra inomhusmiljö är av största vikt för den boende. Därför är det också nödvändigt att brister avhjälpas så snart de dyker upp. Liksom arbetsgruppen vill jag därför särskilt framhålla att ett ingripande från lagstiftarens sida motiveras främst med att tillgodose tredje mans intresse. Garantier för ett sådant snabbt avhjälpande i syfte att skydda tredje mans intresse torde knappast kunna uppnås utan lagstiftning, i alla fall inte med den inriktning som jag menar bör präglade en lösning av ansvarsfrågan och som jag senare skall återkomma till.

Jag vill också tillägga att det ur allmän synpunkt är väsentligt att byggnadsbeståndet håller en god kvalitet och har de funktioner som krävs bl.a. enligt byggnadslagstiftningen. Lagstiftning om ett ökat ansvar för fel och skador i byggandet torde därvid få en väsentlig betydelse.

Vad jag nu tagit upp innebär alltså att jag finner ett angeläget behov av lagstiftning om ansvaret för fel och skador i byggandet. Som torde ha framgått är syftet med lagförslaget angeläget, nämligen framför allt att motverka hälsorisker för boende i flerfamiljshus. Såvitt jag kan bedöma är ett garantisystem enligt arbetsgruppens förslag bättre ägnat att tillgodose detta syfte än något annat system som gruppen har diskuterat. Remissinstanserna har till stora delar också ställt sig positiva till garantisystemet som sådant. Lagstiftningen bör därför – med beaktande av de synpunkter som *lagrådet* har framfört och som jag skall återkomma till – utformas i huvudsaklig överensstämmelse med det garantisystem som arbetsgruppen har föreslagit.

Lagstiftningen bör kunna ge flera positiva effekter. För att undgå fel bör byggprocessens parter vinnlägga sig om det som brukar benämnas *kvalitetssäkring*, dvs. insatser för att under projekterings- och byggskedet säkra kvaliteten i byggandet. De brister i *samordning* mellan byggprocessens olika led som ofta påtalas bör kunna undanröjas genom att parterna själva finner system för en behövlig samordning. Också system för *erfarenhetsåterföring* för att minska risken för upprepade misstag bör få ett större intresse inom branschen. Som jag framhöll i propositionen om byggnaders inomhusmiljö (prop. 1990/91:145, s. 6) är satsningen på *forskning och utveckling (FoU)* lägre inom byggsektorn än inom näringslivet i stort. Skärpta ansvarsregler

bör medverka till att kunskap om material och byggmetoder i ökad utsträckning vinnas genom ökad satsning på FoU. Slutligen vill jag framhålla att ett system som i större utsträckning än för närvarande lägger ansvaret för fel och skador hos producentledet bör innebära att man kan minska antalet detaljerade normer för byggandet och i stället gå mot *funktionsnormer*.

I det följande kommer jag att ta upp den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde, den närmare innebörden av garantisystemet, felbegreppet samt den föreslagna återkravsrätten. Övriga frågor tar jag upp i specialmotiveringen. Jag anser att arbetsgruppens förslag till beteckning på den föreslagna lagen, lag om entreprenadgaranti, inte är helt adekvat med den delvis förändrade utformning av lagen som jag föreslår. Jag föreslår i stället *lag om byggnadsgaranti*.

2.3 Lagens tillämpningsområde

Mitt förslag: Lagen om byggnadsgaranti skall omfatta samtliga flerbostadshus som nyuppförs eller byggs om i större omfattning.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppens förslag omfattar flerbostadshus, kontor samt lokaler för undervisning, vård eller annan omsorg. Förutom nybyggnader föreslår gruppen att alla åtgärder som kräver bygglov skall omfattas av förslaget.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna berör inte lagstiftningens tillämpningsområde. Vissa instanser, bl.a. Byggherreföreningen och HSB, anser dock att kontor inte bör omfattas av lagstiftningen. Byggtreprenörerna har under hand framfört samma uppfattning. Försäkringsbolagen Trygg Hansa, Folksam och Skandia anser att frågan om att inkludera bl.a. sjukhus, vårdinrättningar och kontor medför bl.a. sådana svårigheter i fråga om riskbedömning och felorsaksbedömning att frågan bör utredas vidare innan lagstiftning sker. Dessa försäkringsbolag har också synpunkter på att ta med reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsprojekt i förslaget. LO anser däremot att alla byggnader bör omfattas av lagförslaget.

Skälen för mitt förslag: Arbetsgruppen har ansett det angeläget att, förutom bostäder, också kontor samt lokaler för undervisning, vård och annan omsorg bör innefattas i garantisystemet. Däremot har t.ex. industri-lokaler uteslutits, bl.a. med hänvisning till att arbetsmiljölagstiftningen gör det lättare att komma tillrätta med en problemsituation samt att lokalens ägare vanligen har större resurser att hävda sina intressen mot de ansvariga och själv avhjälpa uppkomna olägenheter om det är nödvändigt.

För egen del vill jag framhålla att det i och för sig är önskvärt att det skydd som en lagstiftning erbjuder och det ökade ansvar som följer med lagstiftningen omfattar en så stor del av byggandet som möjligt. I ett inledningskede finns det dock skäl som talar för en begränsning av tillämpnings-

området för lagstiftningen. Jag tänker bl.a. på den uppbyggnad som krävs av systemet av särskilda garantibolag och den försäkrings- och återförsäkringskapacitet som blir nödvändig. Jag anser också att erfarenheter av ett mer begränsat system än vad utredningen har föreslagit bör inhämtas innan ett garantisystem av den omfattning som gruppen har föreslagit genomförs. Lagstiftningen bör framför allt på nu angivna skäl kunna begränsas till i huvudsak enbart flerbostadshus. Med sådana hus avser jag i förevarande sammanhang hus som till övervägande del skall användas till bostäder för permanent bruk.

Vad gäller småhus finns, såsom framgår av avsnitt 2.1 redan ett system med ett garanti-, försäkrings- och avtalsskydd. Dessutom har nyligen den konsumenträttsliga lagstiftningen skärpts på detta område genom att småhusentreprenader fr.o.m. den 1 januari 1991 faller under konsumenttjänstlagen. Starka skäl talar enligt min mening för att även småhus får omfattas av det garantisystem som jag nu föreslår. En sådan ordning kräver dock ytterligare överväganden.

Beträffande kontor – och för övrigt även andra arbetslokaler – ställs de grundläggande egenskaps- och funktionskraven med stöd av PBL. Jag vill dock nämna att en proposition (prop. 1990/91:140) med förslag till ändringar i bl.a. arbetsmiljölagen (1977:1160) nyligen har presenterats. Enligt förslaget införs i lagen en grundläggande bestämmelse om arbetsmiljöansvar för byggherrar, tillverkare av prefabricerade byggnadskonstruktioner, arkitekter, konstruktörer och andra medverkande i byggprocessen. Ansvaret föreslås gälla såväl byggskedet som det framtida brukandet av byggnaden. Yrkesinspektionen ges möjlighet att ingripa med föreläggande och förbud för att den föreslagna bestämmelsen skall efterlevas. Mot bakgrund bl.a. av detta förstärkta ansvar för byggprocessens olika aktörer som bör följa av förslaget, anser jag det inte lika angeläget att snabbt få till stånd ett garantisystem för kontor och andra lokaler som omfattas av arbetsmiljölagsstiftningen. I den mån kontor finns i flerbostadshus, kommer de dock att omfattas av mitt förslag.

Vad så gäller lokaler för undervisning, vård eller annan omsorg är det självfallet av yttersta vikt att byggnaderna uppfyller alla de egenskaper och funktioner som rimligen bör ställas. Det kan som arbetsgruppen har anfört finnas speciella skäl att inskräpa bl.a. entreprenörens ansvar för inomhusmiljön vid arbeten på sådana byggnader där typiskt sett mera känsliga personer vistas. Samtidigt bör man dock komma ihåg att dessa byggnader oftast ägs av det allmänna och att man därför bör kunna räkna med att behövliga åtgärder vidtas mot brister i lokalerna. Enligt vad jag har erfarit pågår också projekt som bl.a. syftar till ett större ansvarstagande hos beställarna. Jag anser därför att inte heller dessa lokaler – åtminstone inte till en början – behöver omfattas av det utökade garantiansvaret. På samma sätt som gäller för kontor kommer dock även denna typ av lokaler att omfattas av mitt förslag i den mån de finns i flerbostadshus.

Enligt min mening bör en begränsning också kunna göras med hänsyn till byggnadsarbetenas art. I första hand bör nybyggnader omfattas av det nya

garantisystemet. Jag anser det även naturligt att sådana större ombyggnader som kan jämföras med nybyggnader omfattas av systemet. Mindre tillbyggnader och ändringsarbeten på en byggnad bör kunna undantas. En ytterligare avgränsning bör dock enligt min mening göras. Enligt 3 kap. 11 § PBL avses med ombyggnad sådana åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller en del av den. Även sådant inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller del av den utgör ombyggnad. För att inte garantin skall omfatta ombyggnader av mindre slag, t.ex. en enskilda lägenhet, föreslår jag att endast sådana ombyggnader som fordrar bygglov och som avsevärt förlänger brukstiden för hela byggnaden omfattas av förslaget. Jag återkommer till frågan i specialmotiveringen.

När en tids erfarenheter har vunnits av det nya systemet bör detta kunna utvärderas. Därefter får ställning tas till om det kan utvidgas.

2.4 Närmare om garantilösningen

Mitt förslag: Byggnadsgaranti får meddelas av en juridisk person som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (*garantiföretag*). Garantierna skall tryggas antingen genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt.

Ett garantiföretag skall stå under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om tillsyn och om garantiföretags verksamhet.

En särskild nämnd (*byggnadsgarantinämnden*) inrättas för att yttra sig i frågor om byggnadsgarantier.

Garantiföretaget är i princip skyldigt att meddela garanti på begäran av en byggherre. Om ett garantiföretag vägrar att lämna garanti, får beslutet överklagas hos kammarrätten.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i sina huvuddrag med mitt förslag, men saknar motsvarighet i fråga om tillsyn, den särskilda byggnadsgarantinämnden och överprövning i kammarrätt.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att invända mot lösningen med ett särskilt garantibolag. Tvärtom anför t.ex. Byggherreföreningen att arbetsgruppen torde ha stannat för en riktig modell med hänsyn till de ändamål som skall värnas. Svenska Försäkringsbolags Riksförbund anför att lösningen med ett garantibolag synes vara den enda möjligheten att lösa frågan försäkringsvägen. Motsvarande synpunkt framförs av HSB.

Skälen för mitt förslag: Jag har inledningsvis i avsnitt 2.2 redovisat arbetsgruppens förslag till garantilösning. Den valda lösningen med tioåriga garantier som utfärdas av ett särskilt garantibolag bör ses mot bakgrund av olika lagstiftningsalternativ som gruppen gått igenom.

Ett nära till hands liggande alternativ som gruppen diskuterat utgörs av en obligatorisk byggförsäkring av den typ som finns i fråga om miljöskador (se 65–68 §§ miljöskyddslagen 1969:387). Från framför allt försäkringshåll har dock en sådan lösning avvisats. Man har här betonat de svårigheter som finns att beräkna risken och att erhålla nödvändig återförsäkring. Jag vill för egen del tillägga att en sådan försäkring som innebär att varje enskilt byggprojekt måste försäkras, med nödvändighet måste innebära en mer omfattande administration utöver den som följer med en garantilösning där projekten försäkras kollektivt. En obligatorisk byggförsäkring blir alltså kostnadshöjande.

Den lösning som arbetsgruppen stannat för innebär att man mellan försäkringstagaren och försäkringsbolaget så att säga skjuter in ett särskilt garantiföretag vars ansvar försäkras. Härigenom kan risken lättare kalkyleras eftersom garantiansvaret kan maximeras. Maximeringen innebär att man väljer ett visst försäkringsbelopp för t.ex. varje årsproduktion av byggnader. Försäkringsbeloppet är avsett att täcka de fel och skador som uppstår för denna årsproduktion under en tioårsperiod.

Även med arbetsgruppens förslag uppkommer dock vissa problem. Ett sådant rör frågan om bolagsbildning för att kunna etablera det särskilda garantiföretaget. Med denna fråga sammanhänger hur ansvaret för den risk som ligger över försäkringsbeloppet – den s.k. topprisken eller katastrofrisken – skall kunna tas. Man har bl.a. från försäkringshåll framhållit att staten borde ta denna risk och därmed också engagera sig som ägare i garantiföretaget.

Enligt min mening bör staten inte engagera sig i garantigivningen. Det bör helt ankomma på branschen att ta det ansvar som är förenat med byggnadsproduktion och sålunda också etablera nödvändiga garantiföretag som ett nödvändigt led att avhjälpa och bekosta fel och skador som uppkommer vid byggandet.

Jag vill här anmäla att jag under hand haft kontakter med såväl byggtreprenörsidan som byggherresidan och försäkringsbolagen. Utifrån de diskussioner som förts räknar jag med att de erforderliga garantiföretagen skall kunna etableras utan statligt delägarskap.

I det sammanhanget vill jag nämna att man från rikskooperationens sida anmält att man kan tänka sig en företagsbildning inom sin egen intressesfär, dvs. garantier framför allt i förhållande till bostadsrättsföreningar. Oavsett om en sådan lösning kommer till stånd eller ej, anser jag att lagstiftningen bör öppna en möjlighet för detta samt för att ha egna fonder i stället för försäkringar som säkerhet för utställda garantier. Detta avviker från arbetsgruppens förslag.

I anslutning till det sagda vill jag ta upp de invändningar som från många håll har framförts om att kostnaderna för garantierna blir mycket höga och att byggnadskostnaderna därmed påverkas negativt.

Det är svårt att göra en någorlunda säker bedömning av inträffade skador av den typ som bör omfattas av garantin. Erfarenheter som gjorts utomlands, t.ex. i Storbritannien, av liknande garantisystem, visar att kostnaderna för systemet inte är avskräckande. Olika konkurrenshöjande åtgärder bör också

leda till att kostnaderna minskas. Kostnaderna blir regelmässigt också lägre om misstag och fel undviks. Mitt förslag om återkrav, som jag strax skall ta upp, bör verka i den riktningen. Det är självfallet av stor vikt att utredningskostnader och annan administration kan minimeras så långt det är möjligt.

Jag har i avsnitt 1 anmält att *lagrådet* i sitt yttrande den 26 mars 1991 utifrån sina utgångspunkter inte kunnat tillstyrka lagförslaget med den utformning det hade enligt lagrådsremissen den 7 mars 1991. Jag vill nu ta upp de principiella invändningar mot förslaget som *lagrådet* framförde i nämnda yttrande.

I lagrådsremissen den 7 mars 1991 (3 § första stycket) föreslog jag att ett garantiföretag skulle vara skyldigt att på begäran av byggherren eller entreprenören meddela byggnadsgaranti, men att garanti skulle få vägras bl.a. om det med hänsyn till skaderisken eller annan särskild orsak fanns skäl till detta. Den som vägrades garanti i strid med dessa bestämmelser skulle enligt förslaget ha rätt till på visst sätt begränsad ersättning för ekonomisk skada.

Lagrådet, som inte kunde se hur man med bibehållande av den grundläggande konstruktionen i förslaget skulle kunna förbättra rättssäkerhetsgarantierna så att en obligatorisk byggnadsgaranti skulle kunna föreskrivas, anförde följande.

Förslaget innebär att det för alla byggnadsarbeten som lagen omfattar – dvs. i huvudsak alla nybyggnadsarbeten och större ombyggnadsarbeten som gäller flerbostadshus (jfr vid 1 §) – obligatoriskt fordras byggnadsgaranti enligt lagen och att det överlämnas åt ett eller flera garantiföretag att meddela sådana garantier. Det är alltså garantiföretaget som – inom ramen för de föreskrifter som kan vara meddelade för dess verksamhet – bestämmer premier och övriga villkor för garantin, bland dem i vilken utsträckning självrisk skall tillämpas. Härtill kommer som redan sagts att garantiföretaget givits långtgående möjligheter att vägra att meddela garanti. Det sägs härom i remissprotokollets specialmotivering till 3 § att framför allt en bedömning av skaderisken för byggnadsföretaget bör göras, därvid byggherrens och entreprenörens yrkesskicklighet respektive ekonomiska situation t.ex. kan få betydelse. Om det framstår som tvivelaktigt att en entreprenör inte klarar av ett visst projekt eller att denne inte kommer att iakta fackmässighet i arbetet, bör enligt föredragande statsrådet garanti kunna vägras.

Den konstitutionella aspekten av att på detta sätt överlämna vittgående befogenheter till enskilda företag har inte berörts i remissen eller i arbetsgruppens betänkande. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Enligt lagrådets mening föreligger här alla väsentliga kriterier för myndighetsutövning. Kravet på lagstöd är också uppfyllt. Detta innebär emellertid inte att man kan bortse från att ett överlämnande av myndighetsutövning till enskilda subjekt innebär att det särskilda regelsystem och de garantier för den enskilde som följer av att ett förvaltningsärende handläggs av en myndighet inte blir tillämpliga. Särskilda regler för att tillförsäkra dem som lagen omfattar en objektiv och enhetlig prövning i garantiärenden saknas och de föreskrifter av regeringen och den tillsyn som förutsätts synes inte kunna föra långt i detta hänseende.

Av betydelse i detta sammanhang är vilka möjligheter till ingripande som skall föreligga om verksamheten inte utövas på ett godtagbart sätt. Under föredragningen har diskuterats frågan om möjligheterna att återkalla garantiföretagets tillstånd. Problemet berörs inte i remissprotokollet. Något hinder mot återkallelse utan lagstöd torde inte föreligga i ett fall som detta, även om det kan hävdas att villkoren för en så ingripande åtgärd bör anges. En förutsättning för hela systemet med dess långsiktiga inriktning är emellertid att garantiföretagets verksamhet består under garantitiden. Återkallelsemöjligheten kan därför inte vara en realistisk väg för att komma till rätta med ett garantiföretag som inte fyller sin uppgift på ett från rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt.

Det remitterade förslaget inger på grund av det anförda starka betänkligheter.

En rätt till skadestånd om garanti vägras felaktigt är ofrånkomlig. Som lagrådet återkommer till måste den skadeståndsregel som tagits upp i 3 § andra stycket i förslaget anses klart otillfredsställande. Utöver rätt till skadestånd måste det finnas en möjlighet till överprövning av garantiföretags beslut både vid vägrad garanti och när villkoren för garantin framstår som oskäliga för sökanden. Med hänsyn till den rätt till domstolsprövning som gäller enligt artikel 6:1 i 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna måste som lagrådet ser det en sådan överprövning ske i domstol. Som arbetsgruppen anförde i anslutning till sitt förslag till skadeståndsregel (se betänkandet s. 108) framstår ett domstolsförfarande emellertid som en alltför omständlig ordning. Kravet talar alltså emot förslaget.

Det kan säkert sägas att det föreslagna systemet i de sedvanliga rutinerna och kontakterna mellan de inflytelserika parterna inom byggnadsbranschen och försäkringsbolagen kan väntas komma att fungera så att de angivna problemen i allmänhet inte ger sig tillkänna. Lagstiftningen torde emellertid i hög grad vara inriktad också på de mindre byggföretagen.

Jag kan numera ansluta mig till lagrådets bedömning att alla väsentliga kriterier föreligger för att anse att garantiföretagets verksamhet innefattar myndighetsutövning. Med hänsyn till de befogenheter som garantiföretaget ges – framför allt då det gäller möjligheten att vägra garanti – är, såsom lagrådet har sagt, särskilda regler påkallade för att tillförsäkra dem som lagen omfattar en objektiv och enhetlig prövning i garantiärenden. Jag har också tagit till mig lagrådets kritik att den i remissen föreslagna skadeståndsregeln anses otillfredsställande.

Konsekvenserna av lagrådets ståndpunkt innebär till en början att den som vägrar garanti bör ges möjlighet till en överprövning av garantiföretagets beslut. Som lagrådet anför bör en sådan överprövning ske i domstol. Jag föreslår i denna del att den som vägrats garanti skall kunna föra talan mot garantiföretagets beslut hos kammarrätten. Därvid bör lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga arbetsuppgifter bli tillämplig. Jag återkommer till domstolsprövningen i specialmotiveringen.

Jag ser inte någon anledning till att andra beslut som fattas av garantiföretaget än beslut att vägra garanti skall behöva kunna överklagas. Den garanti-förbindelse som utfärdas av garantiföretaget är av civilrättslig natur. Tvister

om ersättning med anledning av förbindelsen får därför tas upp av allmän domstol efter stämning.

För att så långt som det är möjligt undvika att frågor om rätt till garanti skall behöva överklagas anser jag emellertid att det också är nödvändigt att redan inom ramen för garantiföretagens verksamhet tillskapa en ordning som främjar en enhetlig prövning av garantiärendena och minskar risken för överklaganden. Mitt förslag innebär följande.

Utgångspunkten bör vara densamma som i lagrådsremissen den 7 mars 1991, nämligen att byggnadsgaranti skall få meddelas enbart av sådan juridisk person som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (garantiföretag). Garantierna måste tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt. Mitt förslag om att garanti skall kunna vägras om det med hänsyn till skaderisken eller annan särskild orsak finns skäl till detta, bör också kvarstå. I detta ligger att den som uppför en byggnad och övriga i byggprocessen inblandade parter ges ett ökat ansvar för att byggnaden uppfyller de krav som bör ställas i fråga om konstruktion, material och utförande.

Med anledning av vad lagrådet yttrat den 23 april 1991, föreslår jag numera att endast byggherren, dvs. den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten (jfr 9 kap. 1 § PBL), skall kunna ansöka om byggnadsgaranti. Den prövning av byggherrens lämplighet som därvid skall vidtas får samtidigt anses innefatta en prövning av angiven entreprenör. Något hinder mot att byggherren uppdrar åt en entreprenör att begära garanti finns inte.

Ett garantiföretag bör stå under tillsyn av myndighet som regeringen bestämmer. Detta är ett tillägg i förhållande till arbetsgruppens förslag. Jag avser att i denna del undersöka om exempelvis den i prop. 1990/91:177 föreslagna finansinspektionen, som avses utgöra en sammanslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen kan vara en lämplig myndighet i sammanhanget. Tillsynen bör syfta till att garantiföretaget inte driver sin verksamhet så att det ger anledning till anmärkning. Finns det anmärkningar mot företaget bör ett föreläggande om rättelse kunna utfärdas. Om det behövs, bör föreläggandet kunna förenas med vite. Som lagrådet anförde i sitt yttrande den 26 mars 1991 torde det i och för sig knappast vara realistiskt att återkalla ett meddelat tillstånd. Skulle detta mot förmodan bli aktuellt, måste enligt min mening återkallelsen avse möjligheten att för framtiden meddela garantier. Jag återkommer i specialmotiveringen till den reglering som härvid är erforderlig. Frågan om tillsyn bör tas upp i särskilda föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Vidare bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i enlighet med arbetsgruppens förslag kunna meddela föreskrifter om ett garantiföretags verksamhet. Sådana föreskrifter bör t.ex. kunna avse garantiföretagets ekonomiska kapacitet, avsättning till riskfonder, försäkringsbelopp, kostnaderna för garantin (premier), självrisk, m.m.

Förslagen om tillstånd, tillsyn och särskilda föreskrifter om garantiföretagets verksamhet överensstämmer, med en viss skärpning, med mitt förslag i lagrådsremissen den 7 mars 1991.

I enlighet med förslaget i lagrådsremissen den 7 mars 1991 står jag också fast vid att en garanti skall finnas innan byggnadsarbetena påbörjas och att en anmälan härom skall ges in till byggnadsnämnden. Det skall vidare vara byggnadsnämnden som i samband med bygglövsansökan tar ställning till om garanti enligt lagen behövs. De nu nämnda förslagen förutsätter vissa ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), till vilka jag återkommer i specialmotiveringen.

Som en nyhet i förhållande till lagrådsremissen den 7 mars 1991 föreslår jag, utöver möjligheten till överprövning i domstol, att en särskild nämnd inrättas med uppgift att yttra sig i frågor som rör byggnadsgaranti enligt lagen. Genom en sådan nämnd bör branschen själv ges möjlighet att skapa en enhetlig praxis i byggnadsgarantifrågor. Nämnden, som lämpligen bör benämnas *byggnadsgarantinämnden*, bör därför upprätthållas och bekostas av garanti-företagen samt vara ett gemensamt organ för samtliga dessa företag. Nämnden bör inte ha ställning av myndighet, men ordföranden i nämnden bör lämpligen utses av regeringen. Ordföranden bör vara lagfaren och ha erfarenhet av domarvärv. Ett garantiföretag skall vara skyldigt att inhämta nämndens yttrande innan avslag på en framställning om garanti görs till företaget. Även i andra frågor kan det finnas anledning för garantiföretaget att inhämta nämndens yttrande utan att någon skyldighet därtill finns.

Byggnadsgarantinämnden bör som sagt endast ha till uppgift att yttra sig i frågor om byggnadsgaranti. Något beslut som direkt binder parterna bör nämnden alltså inte fatta utan dess yttrande får karaktär av rekommendation.

Genom mitt förslag, som sålunda bl.a. ger möjlighet till överprövning i domstol, bedömer jag att det inte behövs någon särskild regel om rätt till skadestånd vid vägrad garanti. Som lagrådet anfört (se under kommentaren till 3 § i lagrådsremissen den 7 mars 1991) torde det emellertid förhålla sig så att det kan bli aktuellt med ett statligt skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) på grund av fel eller försummelse i den myndighetsutövning som garantiföretaget står för. Detta bör enligt min mening kunna godtas under förutsättning att garantiföretaget och inte staten slutligt får stå för ersättningen. Jag föreslår därför att staten, när garantiföretaget ges tillstånd till sin verksamhet, förbehåller sig rätten till återkrav för utgivna skadestånd (jfr prop. 1972:5 s. 513).

Sammantaget anser jag att mitt förslag innebär att förutsättningar skapas för en objektiv och enhetlig prövning i garantiärenden. Jag bedömer att det sällan kommer att bli aktuellt att vägra någon garanti. Jag tror även i övrigt att förslaget kommer att fungera utan några större svårigheter. Som jag ser det bör det nu i förhållande till lagrådsremissen den 7 mars 1991 överarbetade förslaget därför kunna antas utan att de väsentliga fördelarna med garantisystemet går förlorade, bl.a. att frågor om rätt till garanti kan avgöras snabbt och likaså att fel avhjälpas snabbt utan att frågan om vem som ansvarar för ett visst fel först behöver utredas.

När det gäller kravet på överprövning och rättssäkerheten i övrigt liksom behovet av åtgärder för att i rimlig utsträckning trygga en enhetlig tillämpning, har *lagrådet* i sitt yttrande den 23 april 1991 kunnat konstatera att det

inte längre finns någon anledning till erinran mot förslaget. Med de rätts-säkerhetsgarantier som jag sålunda föreslår, anser även jag att grunden för lagrådets principiella invändningar mot förslaget har fallit bort. Förslaget bör därför kunna genomföras.

2.5 Fel och skador som ersätts av garantin

Mitt förslag: Byggnadsgarantin skall omfatta skälig kostnad för att avhjälpa fel i konstruktion eller material som används i byggnadsarbetet eller fel i byggnadsarbetets utförande samt skälig kostnad för att avhjälpa skada på byggnaden som orsakats av felet. Med fel avses avvikelser från fackmässigt godtagbar standard. Fel eller skador som måste antas sakna betydelse för byggnaden eller dem som bor eller vistas i byggnaden ersätts inte.

Arbetsgruppens förslag: Garantin omfattar kostnad för att avhjälpa väsentliga fel som uppkommit i byggnadsarbetet (byggfel) i de avseenden som anges i mitt förslag. Ett byggfel är väsentligt, om det kan antas medföra olägenhet av betydelse för dem som bor eller annars vistas i lägenheten eller lokalen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har kritiserat felbegreppet, bl.a. försäkringsbolagen, Byggherreföreningen och Byggentreprenörerna. Man har också ifrågasatt om inte garantin, förutom det som i förslaget kallas för byggfel, bör omfatta följdskador med anledning av ett fel.

Skälen för mitt förslag: En central fråga är givetvis vilka typer av fel som byggnadsgarantin bör ersätta. Med utgångspunkt i att det väsentliga ändamålet med lagstiftningen är att skydda de boende, har arbetsgruppen valt ett felbegrepp som är formulerat efter objektiva kriterier, dvs. oberoende av det kontrakt som gäller för byggnadsarbetet. Här skiljer sig arbetsgruppens förslag från det felbegrepp som används i garantier för småhus och som endast kan göras gällande vid "fel eller brist i konstruktion, utförande eller material enligt kontraktet".

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att felbegreppet enligt förevarande lagstiftning måste bestämmas efter objektiva kriterier och inte efter vad som är kontraktsmässigt fel. Om kontraktet friskriver t.ex. entreprenören från ansvar för vissa fel, skulle inte en ny ägare kunna åberopa garantin. Det skulle inte heller vara möjligt att åberopa garantin om felet ligger på beställarens sida eller hos annan part i byggprocessen.

Jag delar också arbetsgruppens uppfattning om att felet bör hänföra sig till den konstruktion, det utförande eller det material som kommit till användning vid byggnadsarbetet. En sådan bestämning gäller enligt småhusgarantin och bör vara lämplig även här.

Remissinstanserna har i huvudsak inte haft några invändningar mot arbetsgruppens förslag enligt det hittills anförda. De invändningar som fram-

förts gäller till en början begreppet byggfel. Det är osäkert i vilken utsträckning arbetsgruppen i detta begrepp innefattar såväl fel som skador på byggnaden (jfr dock betänkandet s. 125). I alla händelser är det enligt min mening uppenbart att såväl själva det fel som uppkommit som den skada på byggnaden som felet har orsakat måste omfattas av garantin för att den skall få avsedd verkan.

Några remissinstanser har också efterlyst en närmare precisering av vad som anses vara "väsentligt fel". I denna del vill jag till en början framhålla att garantisystemet måste kunna hanteras på ett så enkelt sätt som möjligt när frågor om att ersätta olika typer av fel uppkommer. Tvister om vad garantin skall omfatta bör i möjligaste mån undvikas. Att göra en bedömning av om ett fel är väsentligt eller ej kan från den synpunkten möjligen anses som inte helt tillfredsställande.

Givetvis bör inte vilka bagatellartade fel som helst omfattas av systemet. Enligt min mening bör dock den frågan delvis kunna lösas inom ramen för ett självrisksystem. Ett sådant system ingår för övrigt också i arbetsgruppens förslag. Under beredningen av detta ärende har med olika intressenter diskuterats hur självrisken bör bestämmas. Man kan t.ex. tänka sig ett visst antal basbelopp eller visst belopp per kvm lägenhetsyta. Man bör också kunna tänka sig en differentierad premie för garantin beroende på en viss självrisk som väljs. Jag anser att det i första hand bör ankomma på garantiföretaget att bestämma om självrisken. Några särskilda bestämmelser i lag om denna bör därför inte tas upp i den föreslagna lagen. Däremot bör, som jag tidigare har sagt, regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna meddela bestämmelser om självrisk.

För att undvika kostnadskrävande åtgärder för fel eller skador som måste antas sakna betydelse för byggnaden eller för dem som bor eller vistas i byggnaden, anser jag att det utöver ett självrisksystem behövs ett särskilt undantag i lagen. Jag föreslår därför en regel med ett sådant undantag.

Arbetsgruppen har tillagt innebörden av uttrycket "väsentligt fel" den betydelsen att det är ett sådant fel som kan antas medföra olägenhet av betydelse för dem som bor eller vistas i en lägenhet. Bedömningen av frågan vad som utgör en olägenhet av betydelse torde enligt gruppen kunna ske med viss ledning av vad som enligt 12 kap. 11 § första stycket jordabalken (hyreslagen) utgör en brist av väsentlig betydelse.

Flera remissinstanser har kritiserat gruppens förslag i denna del som alltför oprecist. Även jag ställer mig tveksam till förslaget, som dock torde ha sin grund i den allmänna utgångspunkten för lagstiftningen såsom ett skydd för i första hand de boende. Innan jag tar ställning till gruppens förslag vill jag emellertid först beröra det förslag till produktskadelag som nyligen remitterats till lagrådet och för vars innehåll jag redovisat i avsnitt 2.1.

Förslaget till produktskadelag innebär bl.a. att s.k. *utvecklingsskador* skall omfattas av strikt skadeståndsansvar för tillverkare m.fl. Med utvecklingsskador avses sådana skador som beror på säkerhetsbrister och, som man brukar säga, inte ens den främsta vetenskapliga expertisen kunde förutse vid den tidpunkt produkten sattes i omlopp. Som framgår av den tidigare redo-

visningen följer det av förslaget att skador på flerbostadshus som en produkt orsakar inte kommer att omfattas av det strikta skadeståndsansvar som följer av lagen. Däremot innebär förslaget att personskador hos dem som bor i huset kan göras till föremål för skadeståndstalan.

Utvecklingsskador och utvecklingsfel är givetvis av intresse när det gäller diskussionerna om s.k. sjuka hus. I den mån ett utvecklingsfel hos en produkt som infogats i en byggnad orsakar sjukdom, t.ex. uppkomst av allergi hos en boende, är det otvivelaktigt så att tillverkaren får bära ett strikt skadeståndsansvar enligt förslaget till produktskadelag. Även andra olägenheter hos de boende på grund av utvecklingsfel kommer att omfattas av produktansvaret i den mån de innefattar personskada. Den kommande produktlagstiftningen bör alltså ge ett tämligen gott skydd samt medverka till att byggprodukter som inte är hälsofarliga tas fram.

Enligt min mening är det trots en kommande produktlagstiftning ändå önskvärt också att lagstiftningen om byggnadsgaranti så långt som det är möjligt fångar upp fel som leder till olägenheter hos de boende. Jag anser det dock inte möjligt att sådana fel som på forskningsnivån vid tiden för en byggnads uppförande inte kunde avslöjas eller förebyggas kan omfattas av en garanti. Utvecklingsfelen måste därför undantas från garantisystemet.

Önskvärdheten av att undvika fel i övrigt som medför olägenheter för de boende skulle närmast tala för att arbetsgruppens förslag om en koppling av felbegreppet till sådana olägenheter bibehålls. Jag anser dock att man i huvudsak kan uppnå samma resultat med ett enklare felbegrepp, nämligen en anknytning till *fackmässigt godtagbar standard* (jfr om kravet på fackmässighet i konsumenttjänstlagen). Under detta begrepp bör enligt min mening nämligen kunna inbegripas att en byggnad t.ex. inte uppförs med material som förorsakar sådana olägenheter hos de boende som kan innebära hälso-risker. Detsamma bör gälla i fråga om konstruktion eller utförande. Jag har tidigare också sagt att byggfel som inte innebär några direkta olägenheter för de boende bör omfattas av en lagstiftning. Det föreslagna felbegreppet tillgodoser detta krav. Med det föreslagna felbegreppet vinner man vidare att det i normalfallen bör bli relativt enkelt att vid besiktning konstatera om fel föreligger och utan att några ytterligare undersökningar härutöver behövs för att garantin skall gälla. Vad som är fackmässigt godtagbar standard torde alltså normalt inte behöva bereda några större svårigheter att avgöra – särskilt som samtliga inblandade parter oftast förutsätts ha god kännedom om branschen. Mitt förslag är därför att fel får avse det nu angivna begreppet. Jag skall i specialmotiveringen återkomma till den närmare innebörden härav.

Det förekommer beträffande småhus att en särskild nämnd som utses av garantibolagets ägare prövar om ett visst fel omfattas av garantin. Mitt förslag om en särskild byggnadsgarantinämnd (se avsnitt 2.4) kan i praktiken fylla en motsvarande funktion.

Sammanfattningsvis föreslår jag att byggnadsgarantin skall omfatta skälig kostnad för att avhjälpa fel i konstruktion eller material som används i byggnadsarbetet eller fel i byggnadsarbetets utförande samt skälig kostnad för att avhjälpa skador som orsakas av felet. Med fel bör avses avvikelser från fack-

mässigt godtagbar standard. Fel eller skador som måste sakna betydelse för dem som bor eller vistas i byggnaden bör inte ersättas. En garanti bör kunna innehålla villkor om självrisk.

2.6 Återkravsrätten

Mitt förslag: Om garantiföretaget betalat ut ersättning för att avhjälpa fel eller skador, får beloppet återkrävas av den som vållat felet eller svarar för felet oberoende av vållande. Ett garantiföretag som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti, övertar den rätt till ersättning som byggnadens ägare kan ha mot den som på grund av avtal är ersättningsskyldig med anledning av felet eller skadan.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i sina huvuddrag med mitt förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker att en återkravs rätt införs. Vissa instanser hyser emellertid tvekan inför om återkravs rätten kommer att utnyttjas.

Skälen för mitt förslag: För att garantisystemet skall fylla sin funktion och medföra det ökade ansvar i byggandet som jag eftersträvar får garantin inte innebära en ren försäkring mot fel och skador. Ett preventivt moment måste finnas med. En återkravs rätt mot den som bör ha ansvaret för uppkomna fel och skador är enligt min mening därför av central betydelse. Såsom arbetsgruppen har föreslagit bör, förutom entreprenören, sålunda även t.ex. en projektör, annan konsult, materialtillverkare eller byggherren själv kunna bli ersättningsskyldig. Frågan är under vilka förutsättningar återkravs rätten skall kunna göras gällande och hur långt den skall sträcka sig.

Det bör till en början stå klart att den som på grund av avtal svarar för ett fel som inte avhjälpas utan dröjsmål eller en skada som är en följd av ett sådant fel – i den utsträckning som följer av avtalet – bör kunna krävas på ersättning av ett garantiföretag som betalat ersättning på grund av garantin. Jag föreslår därför att ett garantiföretag som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti, får överta en ägares rätt till ersättning mot den som på grund av avtal svarar för felet eller skadan. Mitt förslag i denna del utgör en viss justering i förhållande till arbetsgruppens förslag och till vad jag föreslog i lagrådsremissen den 7 mars 1991.

Nästa fråga är vilket ansvar för fel och skador som den som inte svarar enligt avtal skall ha. Det kan bli fråga om återkrav mot flera inblandade parter. Arbetsgruppen har föreslagit att värdslöshet, dvs. oaktsamhet, skall visas för att återkravs rätten skall få göras gällande i detta fall. För egen del har jag övervägt att införa ett strikt ansvar för sådana fel och skador som avviker från fackmässigt godtagbar standard. Den som orsakat felet eller skadan skulle alltså oberoende av värdslöshet bli ersättningsskyldig. Möjligen skulle ett sådant strikt ansvar göra det lättare att anställa återkrav. Därmed skulle de far-

hågor som några remissinstanser uttalat om att återkravsrätten endast skulle utnyttjas i begränsad omfattning till viss del undanröjas. Å andra sidan skulle ett strikt ansvar enligt min mening bli påfallande strängt. Helt ursäktliga fel skulle kunna leda till en ersättningskyldighet som är svår att motivera. Också den långa tid under vilken ansvaret är avsett att kunna göras gällande, tio år, gör att ett strikt ansvar synes alltför hårt. För egen del har jag inte ansett mig kunna acceptera ett så långt gående ansvar.

Jag har också övervägt att göra en uppdelning på så vis att en entreprenör skulle få svara för fel oberoende av vållande under en femårsperiod, medan ansvaret därefter skulle vara beroende av vållande alternativt helt falla under försäkringen. Inte heller en sådan ordning har jag dock funnit böra införas.

Mina överväganden har i stället lett till att arbetsgruppens förslag i huvudsak bör godtas. Återkravsrätten bör alltså – förutom det ansvar som enligt det nyss sagda följer av avtal – vara beroende av vårdslöshet. Jag har därvid utgått från att parterna även fortsättningsvis kommer att tillämpa avtalsmässiga garantitider. Som jag återkommer till i specialmotiveringen bör nämligen sådana garantitider vara en förutsättning för att den särskilda byggnadsgarantin skall meddelas av ett garantiföretag. Bl.a. mot bakgrund av att premien för byggnadsgarantin dessutom torde bli lägre ju längre garantitid som gäller enligt avtal, finner jag inte heller osannolikt att nuvarande garantitider på två år, kan komma att förlängas.

En särskild fråga är om garantiföretaget skall kräva full kompensation för det belopp som utgivits med anledning av fel eller skada på grund av vårdslöshet. En sådan ordning kan enligt försäkringsbolagen leda till att de i byggprocessen inblandade parterna ställer krav på en försäkring som skyddar mot regresser från garantibolaget. Om sådana försäkringar etablerades skulle man få ett dubbelförsäkringssystem för samma typ av fel eller skador. Som framgår av redovisningen under 2.1 finns det dock i dag små möjligheter att i normala ansvarsförsäkringar inkludera ett försäkringsskydd mot sådana regresser.

För att undvika ett dubbelt försäkringssystem men ändå behålla det preventiva syftet med återkravsrätten, har under beredningen av detta ärende med försäkringsbolag och andra parter diskuterats vissa begränsningar i regressansvaret. Detta skulle kunna ske t.ex. genom att garantiföretaget maximerar sina ersättningskrav till en procentuell andel av lämpligt valda belopp. Särskilt för konsulternas del har framhållits att full regress under en tioårsperiod kan bli mycket kännbar och i särskilda fall kunna leda till att företag onödigtvis slås ut.

För egen del anser jag att det är väsentligt att den som genom vårdslöshet orsakat fel också ekonomiskt får svara för detta. Ett förbud mot försäkring avseende återkravsanspråk skulle kunna övervägas. För närvarande anser jag dock inte att ett sådant förbud är påkallat. Några särskilda föreskrifter som begränsar regressansvaret är jag emellertid inte heller beredd att förorda, men jag vill här peka på de möjligheter till jämkning av ersättningskyldigheten som kan följa av skadeståndslagen (jfr specialmotiveringen till 7 § samt 6 kap. 2 § skadeståndslagen). Jag ser heller inget hinder mot att ett garanti-

företag ställer upp särskilda regler för begränsningar i återkravsrätten enligt vad som förordats av vissa remissinstanser. Härigenom kan problemet med dubbel försäkring troligen undvikas. Sådana regler får då tas upp i garanti-företagets egna instruktioner.

Jag vill poängtera att garantiföretagen med kraft söker att utnyttja alla möjligheter till återkrav. Hur återkravsrätten utnyttjas får ingå som ett led i tillståndsprövningen för garantiföretaget. Tillsynsmyndigheten har här också ett ansvar för att återkravsrätten utnyttjas på avsett sätt. Om det visar sig behövt är det tänkbart att tillsynsmyndigheten meddelar allmänna råd om återkrav.

Lagrådet har haft synpunkter på reglerna om återkrav. Detta har föranlett vissa justeringar i förhållande till de förslag som presenterades i de båda lagrådsremisserna. Bl.a. har jag inte ansett det påkallat med någon särskild fördelningsregel när flera är solidariskt ansvariga för skador. Jag har inte heller ansett att det i förevarande lagstiftningsärendet är lämpligt att ge särskilda föreskrifter om rätt till återkrav i förhållandet mellan den som på grund av avtal betalat ersättning till garantiföretaget och den som svarar för felet på grund av vållande. I enlighet med lagrådets förslag i yttrandet den 23 april 1991 har jag vidare ansett att den föreslagna regleringen bör ge utrymme för återkrav om strikt ansvar undantagsvis skulle kunna utkrävas.

Sammanfattningsvis innebär mitt förslag att ett garantiföretag som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti får återkräva ersättningen av den som vållat felet eller oberoende av vållande svarar för detta. Ett garantiföretag som betalat ut ersättning bör vidare överta den rätt till ersättning som byggnadens ägare kan ha mot den som på grund av avtal är ersättnings-skyldig med anledning av felet eller skadan. Jag återkommer till frågor om återkravsrätten i specialmotiveringen.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om byggnadsgaranti
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om byggnadsgaranti

Lagen innehåller åtta paragrafer som delvis har arbetats om med anledning av lagrådsyttrandena enligt bilaga 4 och 6. I förhållande till förslaget i lagrådsremissen den 7 mars 1991, bilaga 3, är 3 § om byggnadsgarantinämnden helt ny. Det innebär att 5–8 §§ i förslaget motsvaras av 4–7 §§ i den nämnda lag-rådsremissens förslag.

1 § När en näringsidkare uppför en byggnad som helt eller till övervägande del skall användas som bostad för permanent bruk eller i fråga om sådan byggnad utför ombyggnadsåtgärder som fordrar bygglov och som avsevärt förlänger byggnadens brukstid, skall det för byggnadsarbetet finnas en byggnadsgaranti. En garanti enligt denna lag behövs dock inte i fråga om en- eller tvåbostadshus när ett sådant garanti-, försäkrings- och avtalsskydd tillförsäkras som ställs som villkor för statlig bostadsfinansiering. Meddelas byggnadsgaranti även för sådan byggnad gäller bestämmelserna i lagen, om byggnaden inte tillhör konsument.

Byggnadsgarantin enligt denna lag gäller även om byggnaden övergått till ny ägare.

Avtalsvillkor som inskränker någons rätt till ersättning enligt bestämmelserna i denna lag är utan verkan.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 2.3.

Första stycket innebär att det är sådana hus som vanligen benämns flerbostadshus som omfattas av lagstiftningen. En byggnadsgaranti skall finnas om byggnaden helt eller till övervägande del skall användas som bostad för permanent bruk. Undantag kommer därför att gälla för hus som till övervägande del innehåller lokaler. Undantag görs vidare för en- och tvåbostadshus, dvs. småhus som är friliggande eller sammanbyggda i rad- eller kedjehus (jfr 8 kap. 4 § PBL), när det pga. bestämmelserna om statlig bostadsfinansiering finns ett sådant särskilt garantisystem som redovisats i avsnitt 2.1.

Hänvisningen till det statliga bostadsfinansieringssystemet innebär att garanti enligt lagen inte behövs för småhus som upplåts med bostadsrätt. Däremot måste garanti enligt lagen finnas för hyresradhus och liknande hus som upplåts med hyresrätt (jfr lagrådets yttrande den 26 mars 1991 i denna del).

Det förekommer ibland att ett byggnadsprojekt innefattar blandad bebyggelse, dvs. både småhus och flerbostadshus. Om både flerbostadshusen och småhusen skall ingå i en bostadsrättsförening kan det vara en nackdel om olika typer av garantier måste meddelas. Flerbostadshusen kommer då att omfattas av förevarande lagstiftning medan det särskilda garanti-, försäkrings- och avtalsskydd som ställs som villkor för statlig bostadsfinansiering kommer att gälla för småhusen. Enligt min mening bör det dock stå garantiföretaget fritt att i detta fall meddela en motsvarande garanti som följer av denna lag utan att detta inverkar på möjligheterna till statligt lån. De rättsverkningar som tas upp i lagen bör i detta fall även gälla för småhusen. Första stycket sista meningen som tar sikte på dessa fall, innebär att jag inte ansluter mig till *lagrådet*, som i yttrandet den 26 mars 1991 satt i fråga om bestämmelsen behövs och lämpligheten av bestämmelsen (jfr 4 § första stycket första meningen).

Byggnaden måste vara uppförd av den som är näringsidkare. Det är endast den som uppför en byggnad resp. utför ombyggnadsåtgärder som är skyldig att ha garanti enligt lagen (jfr 4 §). Bostäderna skall vara avsedda för permanentboende. Fritidsbostäder är därför undantagna. Det saknar betydelse

om det finns andra lägenheter i byggnaden än bostadslägenheter, t.ex. kontorslokaler. Även sådana lokaler omfattas alltså av garantin.

Lagen gäller vidare såväl byggnader som uppförs på entreprenad som byggnader som uppförs i egen regi. Om byggnaden uppförs på entreprenad, saknar det betydelse vilken entreprenadform som används. Såväl generalentreprenad, totalentreprenad som delad entreprenad omfattas alltså av lagstiftningen. Detsamma gäller andra arbetsformer som förekommer när en byggnad uppförs på uppdrag.

Med ombyggnad avses i förevarande fall endast sådana mer omfattande åtgärder som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden. Det får ankomma på byggnadsnämnden att bestämma om en ombyggnad omfattas av bestämmelserna om garanti (se kommentaren till 8 §).

Innebörden av *andra stycket* är att byggnadsgaranti även gäller i förhållande till ny ägare. De närmare bestämmelserna om vad byggnadsgarantin omfattar tas upp i 5 §.

Bestämmelsen i *tredje stycket* har tillkommit mot bakgrund av det ansvar som följer på grund av bestämmelserna om ersättning enligt 5 – 8 §§ inte bör kunna avtalas bort. Bestämmelserna om ersättning i lagen bör därför vara tvingande till den ersättningsberättigades förmån för att lagstiftningen skall fylla sin funktion.

2 § Byggnadsgaranti får meddelas av juridisk person, som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (*garantiföretag*). Meddelade garantier skall tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt.

Garantiföretag står under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten får förelägga vite vid meddelande av beslut som rör tillsynen. Tillstånd att meddela byggnadsgaranti får återkallas av tillsynsmyndigheten, om garantiföretaget i något väsentligt hänseende inte iakttar gällande föreskrifter eller på något annat sätt visar sig olämpligt att utöva sin verksamhet enligt denna lag. Tillsynsmyndighetens beslut som rör tillsynen samt beslut om återkallelse av tillstånd får överklagas hos kammarrätten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsynen och om garantiföretags verksamhet enligt denna lag.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 2.4.

Av *första stycket* första meningen framgår att garantin endast får meddelas av särskilda garantiföretag som har fått tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela garantier. Det finns inget hinder mot flera garantiföretag på marknaden. Av 4 § framgår dock att ett garantiföretag som huvudregel skall vara skyldigt att meddela garantier. Regeringen eller den myndighet som lämnar tillstånd har dock möjlighet att i tillståndet ange att det är begränsat till t.ex. endast byggnader som uppförs för bostadsrättsföreningar. Även andra bestämmelser kan tas upp i ett beslut om tillstånd. Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) bör staten förbehållas rätt till återkrav för utgivna skadestånd med anledning av fel eller försum-

melse hos garantiföretaget. Väsentligt för frågan om tillstånd är hur garantiföretaget avser att utnyttja återkravsrätten enligt 7 § (jfr avsnitt 2.6).

Av andra meningen i första stycket framgår att garantierna måste tryggas genom försäkring eller på annat likvärdigt sätt. Med sistnämnda uttryck avses t.ex. en fond. Man bör dock också kunna tänka sig att kapitalstarka företag ställer den säkerhet för garantierna som behövs. Den närmare bedömningen av vad som skall utgöra tillräcklig säkerhet får göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer när tillstånd skall lämnas enligt lagrummet.

Av *andra stycket* första meningen framgår att ett garantiföretag skall stå under särskild tillsyn. Närmare föreskrifter härom får meddelas av regeringen med stöd av bestämmelsen i tredje stycket. Bestämmelsen i tredje meningen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att återkalla ett tillstånd har tillkommit med anledning av *lagrådets* yttrande den 23 april 1991. Genom bestämmelserna ges tillsynsmyndigheten möjlighet att åstadkomma rättelse om det skulle behövas.

Med stöd av bestämmelsen i *tredje stycket* får också föreskrifter meddelas beträffande garantiföretagets närmare verksamhet. Krav kan här ställas på företagets ekonomiska kapacitet, avsättningar till särskilda riskfonder m.m. (se avsnitt 2.4).

Utöver sådana föreskrifter som följer av det särskilda bemyndigandet behövs också vissa verkställighetsföreskrifter om byggnadsgarantin (se under 5 §).

3 § Samtliga garantiföretag skall gemensamt upprätthålla och bekosta en särskild nämnd som har till uppgift att yttra sig i frågor om byggnadsgaranti enligt denna lag (*byggnadsgarantinämnden*). Nämndens ordförande utses av regeringen.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i arbetsgruppens förslag, har tillkommit som ett led i strävandena att undanröja lagrådets principiella invändningar i yttrandet den 7 mars 1991 mot bl.a. avsaknaden av regler för att tillförsäkra dem som lagen omfattar en objektiv och enhetlig prövning. Motiven för bestämmelserna i paragrafen har närmare angetts i avsnitt 2.4.

Av paragrafen framgår att samtliga garantiföretag gemensamt skall upprätthålla och bekosta byggnadsgarantinämnden. Detta kan bl.a. innebära att företagen får tillhandahålla erforderlig personal samt lokaler, kontorsutrustning m.m. Antalet ledamöter och nämndens sammansättning får anges i nämndens egen arbetsordning. Ordföranden, som utses av regeringen, bör vara lagfaren och ha erfarenhet av domarvärv.

I arbetsordningen bör, utöver nämndens sammansättning, bl.a. också anges hur besluten skall fattas.

Av 4 § andra stycket framgår att nämnden obligatoriskt skall yttra sig innan beslut fattas om att vägra garanti. Nämnden kan också yttra sig i andra frågor som gäller byggnadsgaranti. Det kan t.ex. gälla frågor om ersättning enligt 5 och 6 §§ eller frågor om återkrav enligt 7 §. Regeringen eller den

myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av bemyndigandet i 2 § tredje stycket meddela föreskrifter om i vilken utsträckning yttrande bör inhämtas.

Som framhållits i den allmänna motiveringen är nämndens beslut inte bindande. Yttrandena har alltså karaktär av rekommendationer.

4 § Ett garantiföretag är skyldigt att på begäran av en byggherre meddela byggnadsgaranti, om det enligt lagen finns en skyldighet att ha en sådan garanti. Garanti får dock vägras om detta följer av tillståndet enligt 2 § eller om det med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak finns skäl till detta.

Innan ett garantiföretag avslår en begäran om garanti enligt första stycket skall yttrande inhämtas från byggnadsgarantinämnden. Vägras garanti, får beslutet överklagas hos kammarrätten.

Paragrafen, som avser att trygga rätten att få en byggnadsgaranti, har behandlats i avsnitt 2.4.

Av *första stycket* första meningen som med en viss redaktionell justering fått sin slutliga utformning med anledning av vad *lagrådet* anfört i yttrandet den 23 april 1991, framgår att det endast är byggherren som får begära att garanti skall meddelas. En sådan ordning har ansetts mest ändamålsenlig bl.a. mot bakgrund av att det av bestämmelsen i 8 § följer att det är byggherren som inför byggnadsnämnden har att svara för att det finns en garanti innan byggnadsarbetena påbörjas. Det sagda hindrar givetvis inte att entreprenören och byggherren avtalar om vem som skall stå för kostnaden för garantin eller att byggherren uppdrar åt entreprenören att ansöka om garanti. Med byggherre avses detsamma som i 9 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), dvs. den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten.

Om någon begär garanti av ett företag som har tillstånd att meddela sådan garanti, måste det finnas särskilda skäl för att inte garantin skall meddelas. Framför allt bör en bedömning göras av skaderisken för byggnadsföretaget. Vid denna bedömning kan byggherrens och entreprenörens yrkesskicklighet respektive ekonomiska situation t.ex. få betydelse. Framstår det som tvivelaktigt att en entreprenör inte klarar av ett visst projekt eller att denne inte kommer att iaktta fackmässighet i arbetet, bör garanti kunna vägras (jfr lagrådets yttrande den 23 april 1991).

Enligt min mening är det naturligt att en entreprenör under viss tid efter slutbesiktning oberoende av vållande ansvarar för fel som framträder först efter besiktningen. Jag syftar på det kontraktsmässiga ansvaret under de garantitider på normalt två år som tillämpas i dag. Det är också naturligt att en materialtillverkare eller konsult svarar för materialet resp. tjänsten under en viss garantitid som vilar på avtalsmässig grund. Innebörden av ett sådant garantiansvar som följer av sedvanliga kontrakt på marknaden (se avsnitt 2.1) är att garantigivaren får visa att felet eller skadan inte beror på honom.

Mot bakgrund av vad jag nu sagt bör garantiföretaget vara berättigat att såsom villkor för att lämna en byggnadsgaranti ställa upp att åtminstone i dag förekommande kontraktsmässiga garantitider tillämpas. Den som söker en

byggnadsgaranti bör alltså kunna visa detta. Om det ej sker, bör ansökan om byggnadsgaranti kunna avslås. Garantiföretaget bör härutöver kunna ta ut en högre premie för en kort avtalsmässig garantitid än för en längre.

Det bör även i övrigt framhållas att ett garantiföretag i princip bör vara oförhindrat att differentiera den premie som skall betalas för garantin med hänvisning till projektets art eller entreprenörens eller byggherrens erfarenhet.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om rätt till överprövning av kammarrätt om garanti vägras. Frågan har behandlats i avsnitt 2.4. Innan garanti vägras skall yttrande inhämtas av byggnadsgarantinämnden (se kommentaren till 3 §).

Vid sin överprövning skall kammarrätten ta ställning till om garantiföretaget enligt bestämmelserna i första stycket haft rätt att vägra garanti. Finner kammarrätten att sådan rätt förelegat skall överklagandet lämnas utan bifall. Vid motsatt ställningstagande skall kammarrätten, med bifall till överklagandet, förklara att garantiföretaget är skyldigt att meddela garanti. Man får då räkna med att garantiföretaget meddelar den begärda garantin. Sker inte det har dock tillsynsmyndigheten möjlighet att efter ett lagakraftätagande beslut vid vite förelägga ett garantiföretag att utfärda garanti (se kommentaren till 2 §).

Kammarrätten skall inte fastställa villkoren för garantin. Om garantiföretaget ställer upp villkor som är oskäligen bör detta i och för sig kunna ses som om sökanden utestängs från att få garanti, dvs. som en vägran att meddela garanti. Som lagrådet anfört i yttrandet den 23 april 1991, kan oskäligen villkor dock inte åberopas som skäl för fullföljd. Det är emellertid sökanden obehaget att till tillsynsmyndigheten anmäla om ett garantiföretag tillämpar oskäligen villkor. Det beslut som därefter kommer att meddelas i tillsynsfrågan kan överklagas hos kammarrätten.

5 § Byggnadsgarantin omfattar

1. skäligen kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, i material som använts i byggnadsarbetet eller i utförandet av arbetet, och
2. skäligen kostnad för att avhjälpa skada på byggnaden som orsakats av felet.

Med fel avses avvikelser från fackmässigt godtagbar standard. Fel eller skador ersätts inte, om de måste antas sakna betydelse för byggnaden eller dem som bor eller vistas i byggnaden.

Genom garantin ersätts inte kostnader för fel eller skador som anmäls senare än tio år efter det att byggnadsarbetet godkänts vid besiktning som bestäms av garantiföretaget.

Garantin får innehålla villkor om att ägaren skall stå viss självrisk.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 2.5 och anger vilka kostnader som ersätts på grund av garantin.

Av *första stycket* framgår att garantin omfattar både fel och skador. Någon begränsning görs inte till enbart bostadslägenheter, utan garantin omfattar fel och skador på hela byggnaden, även t.ex. kontor eller daghem i byggnaden.

Ett fel måste hänföra sig till byggnadens konstruktion, till det material som använts i byggnadsarbetet eller till byggnadsarbetets utförande. Felet kan

givetvis hänföra sig till flera av dessa faktorer. Samverkande orsaker bör också omfattas. Att uttrycket "byggnadsarbetet" använts innebär att det måste vara fråga om ett ursprungligt fel. Fel och skador som uppkommer genom byggnadens förvaltning ersätts alltså inte.

Endast skador på byggnaden ersätts av garantin, dvs. inte personskador. Inte heller skador på t.ex. andra byggnader ersätts av garantin. Ett fel kan dock föreligga utan någon skada på byggnaden. Däremot måste en skada ha orsakats av ett fel enligt den bestämmelse som detta begrepp fått i paragrafen.

Jag har i kommentaren till 2 § anfört att vissa verkställighetsföreskrifter behövs utöver de föreskrifter om ett garantiföretags verksamhet som förutsätts i paragrafen. Härmed avses framför allt föreskrifter av detaljkaraktär när det gäller att avgränsa vad som skall höra till en byggnad. Lös egendom, såsom kylskåp och maskinell utrustning, som infogas i byggnaden av de boende bör t.ex. undantas. Detsamma gäller viss annan maskinell utrustning i huset. Finns det lokaler i byggnaden bör särskilda undantag vara påkallade.

Med fel avses enligt *andra stycket* en avvikelse från fackmässigt godtagbar standard. Felet skall bedömas efter objektiva kriterier. Vad parterna i ett entreprenadavtal har kommit överens om beträffande konstruktion, material eller utförande spelar alltså inte någon roll för en bedömning av vad som skall anses som fel. En annan sak är att ett avtal i vilket t.ex. ett visst material har föreskrivits som inte håller fackmässigt godtagbar standard kan innebära att fel måste konstateras, men då inte på grund av avtalet utan på grund av materialet. Avtalets innehåll får betydelse först när ställning skall tas till mot vem som återkrav skall riktas enligt 7 §.

Kravet på fackmässighet är att hänföra till den tidpunkt då byggnaden uppfördes. Det blir därmed också den kunskap som då förelåg som har betydelse. Det har i den allmänna motiveringen närmare utvecklats att s.k. utvecklingsfel inte omfattas av garantin. Vad den främsta vetenskapliga expertisen inte kunde förutse vid tiden för byggnadens uppförande omfattas alltså inte av någon ersättningsrätt.

För att vara godtagbart från fackmässig synpunkt måste dock särskilt höga krav ställas på att konstruktioner, material och utförande inte kommer att innebära hälsorisker eller andra olägenheter för de boende. Omvänt innebär därför undantaget för utvecklingsfel att sådan kunskap som var känd vid tiden för en byggnads uppförande måste beaktas när man gör en bedömning av kravet på fackmässigt godtagbar standard. Givetvis har allmänna branschbeskrivningar o.d. här betydelse. Jag tänker t.ex. på AMA (Allmän Material- och Arbetsbeskrivning) som branschens organisationer och myndigheter ställt sig bakom. Jag tänker också på olika standarder för kvalitetssystem m.m. som tillämpas i branschen. När fel skall bedömas torde man dock inte alltid kunna göra en allmän hänvisning till dessa beskrivningar m.m. Pågående utveckling och forskning samt förhållandenas mångskiftande karaktär gör att viss försiktighet här är påkallad.

Alla de krav på egenskaper och funktioner skall beaktas som – när byggnaden uppfördes – ställdes med stöd av byggnadslagstiftningen eller andra föreskrifter. Nya krav blir däremot inte relevanta.

Med beaktande av vad som sagts om utvecklingsfelen, föreligger avvikelse från fackmässigt godtagbar standard om de i byggnaden infogade produkterna innehåller kemiska beståndsdelar som innebär hälsorisker eller risker för andra olägenheter. Paragrafen omfattar också avhjälpande av produktskada på själva byggnaden. Ett fel kan också föreligga t.ex. om fukt byggs in i byggnaden, dvs. utan att tillräcklig uttorkning har skett av materialet. Ett annat exempel kan vara att byggnaden kommer att avvika från fackmässigt godtagbar standard genom t.ex. underdimensionerat ventilations-system eller en fukt känslig grundkonstruktion (jfr även avsnitt 2.2).

Bestämmelserna i *tredje stycket* anger den tid under vilken garantin gäller. I lagrådsremissen den 7 mars 1991 föreslogs att fel och skador som "framträder" efter den tioåriga garantitiden inte skulle omfattas av garantin. För att förebygga tvekan om vad detta uttryck innebär i förevarande sammanhang, har i anslutning till vad *lagrådet* förordat i stället föreskrivits att fel och skador "som anmäls" senare än tio år efter besiktning inte omfattas av garantin. Det har överlämnats åt garantiföretaget att bestämma vilken besiktning som bör bilda utgångspunkt för beräkning av tioårstiden. Utgångspunkten för beräkningen bör dock normalt kunna vara densamma som gäller vid entreprenadavtal när garantitid skall beräknas, dvs. den mellan parterna förekommande slutbesiktningen. Verkställs inte sådan besiktning, såsom t.ex. vid egenregi-byggen, får garantiföretaget bestämma annan tidpunkt, t.ex. byggnadsnämndens slutbesiktning enligt 9 kap. 6 § PBL.

Fjärde stycket som avser självrisk har behandlats i den allmänna motivering.

6 § Ersättning för kostnad enligt 5 § utgår i den mån förutsättningar finns för att felet eller skadan avhjälpas på ett tillfredsställande sätt och till skälig kostnad. Ersättningen betalas till byggnadens ägare.

Om felet har vållats av den som är byggnadens ägare eller av hans anställda, utgår ersättning till honom endast om felet har vållats även av annan eller det annars finns särskilda skäl för det.

Ersättning utgår inte i den mån felet eller skadan avhjälpas utan dröjsmål av någon som kan utsättas för återkrav enligt 7 §.

Paragrafen, som inte har behandlats i den allmänna motiveringen, har, med en viss redaktionell justering, fått sin slutliga formulering med anledning av vad *lagrådet* yttrat (jfr yttrandena den 26 mars och 23 april 1991).

Av *första stycket* framgår att ersättning enligt byggnadsgarantin skall betalas ut till byggnadens ägare. Garantiföretaget bör dock inte betala ut någon ersättning om inte felet avhjälpas på ett tillfredsställande sätt och till skälig kostnad (jfr 5 §). Bestämmelsen i första meningen möjliggör att garantiföretag ställer krav på hur arbetet skall utföras och av vem. Bestämmelsen har tillkommit med anledning av vad *lagrådet* uttalat i denna del (se yttrandet den 23 april 1991). Ett lämpligt tillvägagångssätt när fel skall avhjälpas kan vara att garantiföretaget av byggnadens ägare begär in anbud på de reparationsåtgärder som behövs. I den mån särskilda föreskrifter om garantiföretagets verksamhet i denna del behövs, kan det ske med stöd av 2 § *tredje stycket*.

Innebörden av *andra stycket* första meningen är att någon ersättning inte betalas ut till en beställare som alltså äger huset och som vållat ett fel. Motivet för denna regel, som också har sin motsvarighet i arbetsgruppens förslag, är att en återkravs rätt enligt 7 § ändå föreligger mot beställaren, om denne vållat felet. För att huvudregeln skall tillämpas måste det stå klart att ett orsakssamband här föreligger, t.ex. genom att beställaren föreskrivit ett olämpligt material eller lämnat felaktiga anvisningar om arbetet. Kan orsakssambandet inte konstateras utan omgång bör ersättning för att avhjälpa felet betalas ut – givetvis under förutsättning att bestämmelsen i första stycket *andra meningen* iaktas. Ersättning skall också betalas ut, om någon annan medverkat till felet samt om det finns särskilda skäl. Det sistnämnda åsyftar främst det fallet att det kan befaras att ett fel som innebär olägenheter för de boende inte alls blir avhjälpt, t.ex. på grund av ägarens ekonomiska förhållanden.

Bestämmelsen i *tredje stycket*, som formulerats i enlighet med *lagrådets* förslag i yttrandet den 23 april 1991, har tillkommit framför allt mot bakgrund av att det regelmässigt i avtalen vid entreprenad har föreskrivits en garantitid på två år (se kommentaren till 4 §). Om ett fel utan dröjsmål avhjälps på grund av sådan garanti eller om felet annars avhjälps av någon mot vilken återkrav kan riktas enligt 7 § och utan dröjsmål, behöver garantin inte utnyttjas.

7 § Vad garantiföretaget har betalat ut på grund av en byggnadsgaranti för att avhjälpa fel eller skador får återkrävas av annan, om vållande till felet förekommit på hans sida eller om han på annan grund än avtal svarar för felet oberoende av vållande. Därvid tillämpas bestämmelserna i 2, 3, 4 och 6 kap. skadeståndslagen (1972:207).

Ett garantiföretag, som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti, övertar den rätt till ersättning som ägaren kan ha mot den som på grund av avtal är ersättningsskyldig med anledning av felet eller skadan.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 2.6.

Återkravs rätten enligt *första stycket* tillkommer garantiföretaget. Försäkringsbolag bör i enlighet med vad *lagrådet* yttrat den 26 mars 1991 inte ha någon återkravs rätt. Frågan om förhållandet mellan försäkringsbolaget och garantiföretaget får regleras i avtal.

Återkravs rätten får göras gällande mot den som har vållat felet eller skadan, men paragrafen ger också utrymme för återkrav mot den som oberoende av vållande svarar för ett fel (strikt ansvar).

Vållande kan förekomma hos t.ex. projektören eller materialleverantören, men också hos beställaren eller en kommun, t.ex. vid byggnadskontroll (jfr NJA 1984 s. 340 III). Innebörden av att någon "vållat" felet är att felet orsakats genom vårdslöshet eller uppsåt. Förutsättningen är vållande antingen hos företagaren själv eller hans medhjälpare, dvs. anställda eller andra. Självfallet måste vållandet ha samband med byggnadsarbetet, projekteringen eller leveransen. Med fel avses detsamma som i 5 §.

Det är givetvis inte möjligt att närmare ange alla de situationer där ett vållande kan tänkas föreligga. Allmänna principer för en sådan bedömning får här gälla, varvid kravet på fackmässighet bör ställas högt. Varje led i byggprocessen måste alltså ta ett ansvar för att byggnaden kommer att uppfylla kravet på fackmässigt godtagbar standard.

Även andra allmänna skadeståndsprinciper bör tillämpas. Med anledning av vad lagrådet uttalat i sitt yttrande den 26 mars 1991 anges i lagtexten att vissa bestämmelser i skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga (jfr 1 kap. 1 § nämnda lag). Vad som aktualiseras är bestämmelserna i 2 kap. (Skadeståndsansvar på grund av eget vållande), 3 kap. (Skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna), 4 kap. (Arbetstagares skadeståndsansvar) och 6 kap. (Gemensamma bestämmelser). Bestämmelserna i 5 kap. om skadeståndets bestämmande är däremot inte aktuella, vilket hänger samman med att det i förevarande lag finns regler i fråga om kostnadsersättning (se 5 §).

Att skadeståndsrättsliga principer blir tillämpliga innebär bl.a. att regeln i 6 kap. 3 § skadeståndslagen om solidariskt skadeståndsansvar gäller när flera är vållande till en skada. Fördelningen av ersättningen mellan flera ansvariga bör – i enlighet med vad som gäller på skadeståndsrättens område – knyta an till de allmänna rättsprinciper som innebär att ansvaret fördelas mellan dem efter vad som är skäligt, om inte särskilda omständigheter föranleder annat. Därvid kan givetvis förekommande avtal spela en roll. Situationen skiljer sig inte här från fallet när annars flera har varit vållande till en skada som uppkommit under byggnadsarbete. Någon särskild fördelningsregel har jag slutligen inte velat förorda (jfr lagrådets yttrande den 26 mars 1991 samt avsnitt 2.6).

Som exempel på en ansvarssituation då återkrav kan bli aktuellt på grund av vållande kan nämnas *underlåtenhet* att upplysa om att ett material inte får användas på visst sätt för att undgå olägenheter. Produktinformationen har alltså stor betydelse för materialtillverkarens ansvar. Samtidigt kan inte en tillverkare åläggas att varna för alla tänkbara risker med ett material. Av betydelse i sammanhanget blir de krav som gällande lagstiftning här ställer (jfr avsnitt 5 i prop. 1990/91:145 om byggnaders inomhusmiljö). För en bedömning av materialtillverkarens ansvar bör ledning också kunna hämtas ur de principer som utvecklats i anslutning till förslaget till produktskadelag (se avsnitt 2.1).

Att garantiföretaget själv kan besluta om begränsningar i återkravsrätten har behandlats i den allmänna motiveringen.

Att återkravsrätten enligt *andra stycket* får göras gällande mot den som på grund av avtal svarar för felet eller skadan har behandlats i den allmänna motiveringen. Bestämmelsen innebär att garantiföretaget övertar en ägares avtalsenliga rätt till ersättning med anledning av fel eller skador, i den mån garantiföretaget betalat ersättningen på grund av den lagstadgade garantin.

Som jag tagit upp i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) har jag med anledning av vad lagrådet yttrat frånfallit mitt tidigare förslag om att den som på grund av avtal betalat ersättning till garantiföretaget skall få rätt att

återkräva ersättningen av den som vållat felet. Denna fråga får alltså avgöras genom avtal mellan parterna.

Lagrådet har i sitt yttrande den 23 april 1991 föreslagit en annan lydelse av förevarande paragraf utan att någon ändring i sak torde ha varit avsedd. Enligt den formulering som lagrådet valt skall ett garantiföretag överta den rätt till ersättning som ägaren kan ha bl.a. mot den som på grund av eget vållande är ersättningsskyldig med anledning av felet eller skadan (jfr andra stycket enligt mitt förslag).

Jag kan inte ansluta mig till den av lagrådet valda formuleringen. Anledningen härtill är att den enligt min mening – till nackdel för garantiföretaget – ger utrymme för en fastighetsägare att genom avtal avsäga sig eller begränsa den rätt till ersättning som tillkommer honom enligt skadeståndslagen (1972:207). Genom ett sådant avtal skulle garantiföretaget helt eller delvis gå miste om sin rätt till återkrav, vilket skulle förfela lagstiftningens syfte. Lagrådet har visserligen anfört att bestämmelsen i 1 § tredje stycket i förevarande lag får anses innebära att en fastighetsägare inte får till nackdel för garantiföretaget genom avtal avsäga sig den rätt till ersättning som tillkommer honom enligt allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser. Enligt min mening kan den av lagrådet åberopade bestämmelsen, som endast tar sikte på avtal som inskränker någons rätt till ersättning enligt lagen om byggnadsgaranti, dock inte ges en sådan innebörd (jfr 1 kap. 1 § skadeståndslagen).

Mitt förslag innebär att ansvaret för vållande gäller i förhållande till garantiföretaget under hela den tioåriga garantitiden – oberoende av avtal som inskränker ägarens rätt till ersättning. Avtal som t.ex. innebär att ansvar mot en entreprenör endast kan göras gällande vid grov vårdslöshet under denna tid blir alltså inte gällande mot garantiföretaget. Om strikt ansvar föreligger kan garantiföretaget återkräva utgiven ersättning mot den som svarar strikt. Om ett avtal mellan en entreprenör och en byggherre innebär att entreprenören åtar sig en kontraktsmässig garantitid, övertar ett garantiföretag som betalat ut ersättning de krav på ersättning som byggnadens ägare kan ha mot entreprenören.

8 § Att byggnadsarbete inte får påbörjas förrän bevis om byggnadsgaranti företetts för byggnadsnämnden, framgår av 9 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Den som utför byggnadsarbete utan att erforderlig garanti finns är skyldig att vid fel eller skada enligt denna lag utge ersättning i den utsträckning som enligt 5 och 6 §§ skulle ha gällt för det garantiföretag som meddelat garantin, med rätt till återkrav enligt 7 §.

Första stycket utgör en hänvisning till 9 kap. 1 § andra stycket PBL som är en ny bestämmelse (se förslaget till ändring i denna del). Innebörden av denna nya bestämmelse är bl.a. att ett byggnadsarbete inte får påbörjas innan en garanti i förekommande fall företetts för byggnadsnämnden. Härigenom ges nämnden möjlighet att stoppa ett bygge när garanti saknas (jfr 10 kap. 3 § PBL). Att skyldighet att inneha garanti inte kopplats till bygglovet hänger

samman med att det vid tiden för en bygglovsansökan ofta inte finns något entreprenadavtal och att garanti inte bör meddelas på detta tidiga stadium. Det skall dock åligga byggnadsnämnden att i beslutet om lov upplysa om att särskild byggnadsgaranti behövs enligt lagen (jfr 8 kap. 26 § andra stycket 3 PBL). Detta blir särskilt viktigt när åtgärder avser ombyggnad där vissa gränsdragningar måste göras.

Innebörden av bestämmelsen i *andra stycket* är att en entreprenör som uppför byggnader eller företar ombyggnader i strid med bestämmelsen om garanti i 1 § ådrar sig samma förpliktelser som garantiföretaget skulle ha gjort med motsvarande rätt till återkrav.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. Med hänsyn till att lagförslaget är beroende av att byggnadsgaranti kan utfärdas av för ändamålet bildade garantiföretag, kan dock inte lagens bestämmelser om byggnadsgaranti tillämpas förrän ett sådant företag har organiserats och godkänts av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Detta beräknas kunna ske senast ett halvår efter ikraftträdandet. Därför har föreskrivits att garanti enligt lagen inte behövs för byggnadsarbete där ansökan om bygglov ingivits till byggnadsnämnden före den 1 januari 1992.

4.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

9 kap

1 § Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:000) om byggnadsgaranti, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om garantin företetts för byggnadsnämnden.

Det nya *andra stycket* togs i lagrådsremissen den 7 mars 1991 upp i förslaget till den nya 9 kap. 3 a § tredje stycket, men har med anledning av *lagrådets* synpunkt på bestämmelsens placering flyttats till 1 §.

Den nya bestämmelsen har kommenterats under 8 § i förslaget till lag om byggnadsgaranti.

3 a § Snarast möjligt efter det att bygglov lämnats skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövligt, hålla ett samrådsmöte. Till detta möte skall den ansvarige arbetsledaren, yrkesinspektionen samt byggherren, entreprenören, projektören och andra som bestäms av nämnden kallas. *Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:000) om*

byggnadsgaranti, skall byggnadsnämnden även bereda garantiföretaget tillfälle att närvara vid samrådsmötet.

Vid samrådsmötet skall en genomgång göras av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och kontroll som är nödvändiga för att byggnaden skall uppfylla egenskaperna och funktionerna i 3 kap. samt den samordning som behövs. Vid samrådsmötet skall föras protokoll.

I prop. 1990/91:145 om byggnaders inomhusmiljö har jag föreslagit att byggnadsnämnden vid ett samrådsmöte tillsammans med den ansvarige arbetsledaren och övriga i byggprocessen inblandade parter skall gå igenom byggprojektet och därvid uppmärksamma en byggnads egenskaper och funktioner. Detta skall bl.a. ske med avseende på ventilationssystem, byggmaterial och fuktskydd. Vid samrådsmötet skall också en genomgång göras av arbetenas planering och den samordning som behövs. Mötet skall äga rum snarast efter det att bygglov har lämnats. Som jag tog upp i lagrådsremissen den 7 mars 1991 bör även garantiföretaget beredas tillfälle att närvara vid samrådsmötet. Jag återkommer nu till förslaget, som utgör ett tillägg till den i prop. 1990/91:145 föreslagna 9 kap. 3 a §. Beträffande den närmare innebörden av förslaget hänvisas till nämnda proposition s. 7–10 och s. 31.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1992. Bevis om garanti enligt förslaget till ändring i 9 kap. 1 § andra stycket skall dock inte behövas om en ansökan om bygglov ingivits till byggnadsnämnden före dagen för ikraftträdandet. Sistnämnda regel har tillkommit med anledning av att en motsvarande bestämmelse finns i förslaget till lag om byggnadsgaranti och efter förordande av *lagrådet*.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört, hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om byggnadsgaranti,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

1 Förslag till

Lag om entreprenadgaranti

Häri genom föreskrivs följande.

1 § När en entreprenör på uppdrag av annan än konsument uppför byggnad som helt eller till en inte oväsentlig del skall användas som bostad, som kontor eller som lokal för undervisning, vård eller annan omsorg, eller företar åtgärd som enligt plan- och bygglagen (1987:10) fordrar bygglov på en sådan byggnad, skall för byggnadsarbetet finnas entreprenadgaranti. Garanti behövs dock inte när ett sådant konsumentskydd som avses i konsumenttjänstlagen (1985:716) gäller för byggnadsarbetet.

Entreprenadgaranti ersätter vissa fel som uppkommit genom byggnadsarbetet (byggfel) enligt vad som sägs i denna lag, även om äganderätten till byggnaden övergått till annan än beställaren.

2 § Entreprenadgaranti meddelas av garantiföretag, som godkänts av regeringen, och tryggas genom särskild försäkring.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om garantiföretags verksamhet enligt denna lag.

3 § Ett garantiföretag är skyldigt att på begäran meddela entreprenadgaranti, om inte det finns särskilda skäl att vägra garanti med hänsyn till entreprenörens ekonomi samt byggnadsarbetets art och omfattning.

Vägrar garantiföretaget garanti i uppenbar strid med första stycket, har entreprenören rätt till ersättning för ekonomisk skada, dock högst med 10 procent av entreprenadsumman.

4 § Entreprenadgarantin omfattar kostnad för avhjälpande av väsentliga fel i konstruktion eller material som använts i byggnadsarbetet eller väsentliga fel i byggnadsarbetets fackmässiga utförande, om byggfelet förekommer i bostadslägenhet eller i lokal som används som kontor eller för undervisning, vård eller annan omsorg. Ett byggfel anses väsentligt, om det kan antas medföra olägenhet av betydelse för dem som bor eller annars vistas i lägenheten eller lokalen.

Ersättning för kostnad enligt första stycket utgår till byggnadens ägare, om entreprenören enligt entreprenadavtalet inte svarar för byggfelet eller om i annat fall han inte avhjälpes felet och ersättning inte kan erhållas från honom. Genom garantin ersätts dock inte kostnad att avhjälpa byggfel som framträder mer än tio år efter det att entreprenaden godkänts i den del där felet förekommer.

Garantin får innehålla villkor om att ägaren skall stå viss självrisk.

5 § Om byggfelet beror av vållande av beställaren eller hans anställda, utgår ersättning till honom endast om det föreligger särskilda skäl eller till att vållande förekommit även på entreprenörens sida.

6 § Vad som utgetts på grund av entreprenadgarantin som kostnad för avhjälpande av byggfelet får återkrävas av annan, om vållande till byggfelet förekommit på hans sida eller om han enligt avtal svarar för felet.

7 § Den som företar byggnadsarbete utan att erforderlig garanti finns enligt 1 § är skyldig att vid byggfel utge ersättning i den utsträckning som enligt 2 och 3 §§ skulle ha gällt för garantiföretaget, med rätt till återkrav enligt 4 §.

8 § Om en entreprenör utför byggnadsarbete som anges i 1 § på egen byggnad, skall det finnas en entreprenadgaranti för byggnaden enligt vad som föreskrivs i 1–3 §§. Garantin träder i kraft när äganderätten till byggnaden övergått till annan.

Ersättning genom garantin utgår enligt 4 §, om entreprenören inte svarar för byggfelet enligt avtal med ägaren eller om entreprenören i annat fall inte avhjälpes felet och ersättning för kostnaden inte kan erhållas av honom. Ersättningen får återkrävas enligt 6 §. Har arbetet utförts utan erforderlig garanti, tillämpas 7 §.

Denna lag träder i kraft den dag riksdagen bestämmer.

Betänkandet (Ds 1990:14) Byggnaders inomhusmiljö m.m. har remissbehandlats.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, boverket, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, kemikalieinspektionen, statens energiverk, skolöverstyrelsen, statens provningsanstalt, konsumentverket, statens räddningsverk, byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen, statens vattenfallsverk, riksantikvarieämbetet, institutet för miljömedicin, arbetsmiljöinstitutet, statens strålskyddsinstitut, Chalmers tekniska högskola, Lunds tekniska högskola, Kungl. tekniska högskolan (KTH), Svenska kommunförbundet, Stockholms och Malmö kommuner, Landstingsförbundet, HSBs riksförbund, Riksbyggen, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund, Riksförbundet Vi i Småhus VIS, Sveriges Villaägareförbund, Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund, Föreningen Sveriges Stadsarkitekter, Sveriges Praktiserande Arkitekter, Svenska Konsultföreningen SKIF, Sveriges Advokatsamfund, Byggherreföreningen, Näringslivets Byggnadsdelegation, Byggentreprenörerna, Aktiebolaget Bostadsgaranti, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges VVS-inspektörer, Föreningen Sveriges energirådgivare, Riksförbundet mot Astma-Allergi (RMA), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Fastighetsanställdas förbund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Industriförbundet, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Trygg Hansa, Försäkrings AB Skandia, Folksam, De Handikappades Riksförbund (DHR), Svenska Väg- och Vattenbyggares Riksförbund, VVS-Tekniska Föreningen, Föreningen Ventilation-Klimat-Miljö, Elektriska Installatörsorganisationen, Industrins Byggmaterialgrupp, Svenska Träskivor, VVS-Fabrikanternas Råd, Sveriges Plastförbund, Golvbranschens Riksorganisation, Svenska Sågverks- och Trävaruexportföreningen, Sveriges Färgfabrikanters Förening (SVEFF) och Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund.

Dessutom har skrivelser inkommit från kommerskollegium, Sveriges Limleverantörers Förening, statens pris- och konkurrensverk, byggstandardiseringen, Umeå kommun, Grossistförbundet Svensk Handel, Industrins Kommitté för Byggbestämmelser, samt juristfirman Bygg och Bo Elsa Krantz.

Följande myndigheter och organisationer har avstått från att yttra sig. Länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län, Malmöhus och Västernorrlands län, miljömedicinska enheten vid regionsjukhuset i Örebro, statens naturvårdsverk, Göteborgs och Malmö kommuner, Sveriges Arkitekters Riksförbund, Handikappförbundens Centralkommitté (HCK), Betongelementföreningen samt Snickerifabrikanternas Riksförbund (SNIRI).

1 Förslag till Lag om byggnadsgaranti

Häri genom föreskrivs följande.

1 § När en näringsidkare uppför en byggnad som helt eller till övervägande del skall användas som bostad för permanent bruk eller i fråga om sådan byggnad utför ombyggnadsåtgärder som avsevärt förlänger byggnadens brukstid, skall det för byggnadsarbetet finnas en byggnadsgaranti. En sådan garanti behövs dock inte i fråga om en- eller tvåbostadshus. Meddelas byggnadsgaranti även för sådan byggnad gäller bestämmelserna i lagen, om byggnaden inte tillhör konsument.

Byggnadsgarantin omfattar kostnader för att avhjälpa vissa fel och skador enligt vad som sägs i denna lag, även om byggnaden övergått till ny ägare.

Avtalsvillkor som inskränker någons rätt till ersättning enligt bestämmelserna i denna lag är utan verkan.

2 § Byggnadsgaranti får meddelas av juridisk person, som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet om regeringen bestämmer (garantiföretag). Meddelade garantier skall tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt.

Garantiföretag står under tillsyn av myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om garantiföretags verksamhet enligt denna lag.

3 § Ett garantiföretag är skyldigt att meddela byggnadsgaranti på begäran av den som uppför en byggnad eller utför ombyggnadsåtgärder enligt 1 §. Garanti får dock vägras om detta följer av tillståndet enligt 2 § eller om det med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak finns skäl till detta.

Den som vägras garanti i uppenbar strid med första stycket, har rätt till ersättning för ekonomisk skada, dock högst med 10 procent av kostnaden för byggnadsarbetet.

4 § Byggnadsgarantin omfattar

1. skäligen kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, i material som använts i byggnadsarbetet eller i utförandet av arbetet, och

2. skäligen kostnad för att avhjälpa skada på byggnaden som orsakats av felet.

Med fel avses avvikelser från fackmässigt godtagbar standard. Fel eller skador ersätts inte, om de måste antas sakna betydelse för byggnaden eller dem som bor eller vistas i byggnaden.

Genom garantin ersätts inte kostnader för fel eller skador som framträder mer än tio år efter det att byggnadsarbetet godkänts vid besiktning som bestäms av garantiföretaget.

Garantin får innehålla villkor om att ägaren skall stå viss självrisk.

5 § Ersättning för kostnad enligt 4 § utgår till byggnadens ägare, om inte felet eller skadan utan dröjsmål avhjälpas av den som på grund av avtal svarar för felet eller skadan

Om felet har vållats av den som varit beställare av byggnadsarbetet eller av hans anställda, utgår ersättning till honom endast om det finns särskilda skäl eller om felet har vållats även av någon annan. Detsamma gäller om felet har vållats av den som utfört byggnadsarbetet på egen byggnad eller av hans anställda.

6 § Vad som betalats ut på grund av byggnadsgarantin för att avhjälpa fel eller skador får återkrävas av annan, om vållande till felet förekommit på hans sida eller om han på grund av avtal svarar för felet.

I den mån någon är skyldig att betala ersättning enligt första stycket, har annan som betalat ersättningen rätt att av honom återfå vad han betalat. Samma rätt tillkommer den som avhjälpit felet eller skadan enligt 5 § första stycket.

7 § Att byggnadsarbete inte får påbörjas förrän bevis om byggnadsgaranti företetts för byggnadsnämnden, framgår av 9 kap. 3 a § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Den som utför byggnadsarbete utan att erforderlig garanti finns är skyldig att vid fel eller skada enligt denna lag utge ersättning i den utsträckning som enligt 4 och 5 §§ skulle ha gällt för det garantiföretag som meddelat garantin, med rätt till återkrav enligt 6 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. Garanti enligt lagen behövs dock inte för byggnadsarbete för vilket ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10) ingivits till byggnadsnämnden före den 1 januari 1992.

2 Förslag till
Lag om ändring i plan- och bygglagen
(1987:10)

Prop. 1990/91: 189
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)
dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 3 a §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 a §

Innan byggnadsarbetena påbörjas skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, hålla ett samrådsmöte. Till detta möte skall den ansvarige arbetsledaren, yrkesinspektionen samt företrädare för byggherre, entreprenör, projektör och andra som bestäms av nämnden kallas. Vid mötet skall en genomgång göras av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och kontroll som är nödvändiga för att byggnaden skall uppfylla egenkaperna och funktionerna i 3 kap. samt den samordning som behövs.

Vid samrådsmötet skall föras protokoll.

Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:0000) om byggnadsgaranti, skall byggnadsnämnden även bereda företrädare för garantiföretaget att närvara vid samrådsmötet. Byggnadsarbetena får inte påbörjas förrän bevis om garantin företetts för byggnadsnämnden.

16 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, utom i fråga om 3 kap. 7 §, i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser.

3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Lagrådets yttrande den 26 mars 1991 (utdrag)

Prop. 1990/91: 189
Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-03-26

Närvarande: justitierådet Boret Palm, regeringsrådet Sigvard Berglöf, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Ulf Lönnqvist beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om byggnadsgaranti,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av rättschefen Håkan Julius.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Inledning

Förslaget i remissen syftar till att motverka hälsorisker för de boende i flerbostadshus. Avsikten är att byggfel vid nybyggnader och större ombyggnader skall kunna påtalas av byggherren och även av senare fastighetsägare under en tioårsperiod och att konstaterade fel skall bli avhjälpta utan den tidsutdräkt som utredningar i vållandefrågorna kräver. Med fel menas inte bara fel i förhållande till kontraktsbestämmelserna utan allt som i fråga om material, konstruktion och utförande inte kan anses fackmässigt godtagbart.

Syftet med förslaget är alltså angeläget. Den lösning som valts är emellertid från principiella synpunkter tveksam i flera avseenden och synes sakna motsvarighet i lagstiftningen hittills.

Enligt 2 § första stycket får byggnadsgaranti meddelas av juridisk person, som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (garantiföretag). Enligt andra stycket av paragrafen står garantiföretag under tillsyn av myndighet som regeringen bestämmer. Vidare får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om garantiföretags verksamhet enligt lagen.

Enligt 3 § första stycket är ett garantiföretag skyldigt att på begäran av byggherren eller entreprenören meddela byggnadsgaranti men garanti får vägras om detta följer av tillståndet enligt 2 § eller om det med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak finns skäl till detta. Den som vägras garanti i uppenbar strid med 3 § första stycket, har enligt andra stycket i paragrafen rätt till på visst sätt begränsad ersättning för ekonomisk skada.

Förslaget innebär att det för alla byggnadsarbeten som lagen omfattar – dvs. i huvudsak alla nybyggnadsarbeten och större ombyggnadsarbeten som gäller flerbostadshus (jfr vid 1 §) – obligatoriskt fordras byggnadsgaranti en-

ligt lagen och att det överlämnas åt ett eller flera garantiföretag att meddela sådana garantier. Det är alltså garantiföretaget som – inom ramen för de föreskrifter som kan vara meddelade för dess verksamhet – bestämmer premier och övriga villkor för garantin, bland dem i vilken utsträckning självrisk skall tillämpas. Härtill kommer som redan sagts att garantiföretaget givits långtgående möjligheter att vägra att meddela garanti. Det sägs härom i remissprotokollets specialmotivering till 3 § att framför allt en bedömning av skaderisken för byggnadsföretaget bör göras, därvid byggherrens och entreprenörens yrkesskicklighet respektive ekonomiska situation t.ex. kan få betydelse. Om det framstår som tvivelaktigt att en entreprenör inte klarar av ett visst projekt eller att denne inte kommer att iaktta fackmässighet i arbetet, bör enligt föredragande statsrådet garanti kunna vägras.

Den konstitutionella aspekten av att på detta sätt överlämna vittgående befogenheter till enskilda företag har inte berörts i remissen eller i arbetsgruppens betänkande. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket *regeringsformen* kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Enligt lagrådets mening föreligger här alla väsentliga kriterier för myndighetsutövning. Kravet på lagstöd är också uppfyllt. Detta innebär emellertid inte att man kan bortse från att ett överlämnande av myndighetsutövning till enskilda subjekt innebär att det särskilda regelsystem och de garantier för den enskilde som följer av att ett förvaltningsärende handläggs av en myndighet inte blir tillämpliga. Särskilda regler för att tillförsäkra dem som lagen omfattar en objektiv och enhetlig prövning i garantiärenden saknas och de föreskrifter av regeringen och den tillsyn som förutsätts synes inte kunna föra långt i detta hänseende.

Av betydelse i detta sammanhang är vilka möjligheter till ingripande som skall föreligga om verksamheten inte utövas på ett godtagbart sätt. Under föredragningen har diskuterats frågan om möjligheterna att återkalla garantiföretagets tillstånd. Problemet berörs inte i remissprotokollet. Något hinder mot återkallelse utan lagstöd torde inte föreligga i ett fall som detta, även om det kan hävdas att villkoren för en så ingripande åtgärd bör anges. En förutsättning för hela systemet med dess långsiktiga inriktning är emellertid att garantiföretagets verksamhet består under garantitiden. Återkallelsemöjligheten kan därför inte vara en realistisk väg för att komma till rätta med ett garantiföretag som inte fyller sin uppgift på ett från rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt.

Det remitterade förslaget inger på grund av det anförda starka betänkligheter.

En rätt till skadestånd om garanti vägras felaktigt är ofrånkomlig. Som lagrådet återkommer till måste den skadeståndsregel som tagits upp i 3 § andra stycket i förslaget anses klart otillfredsställande. Utöver rätt till skadestånd måste det finnas en möjlighet till överprövning av garantiföretags beslut både vid vägrad garanti och när villkoren för garantin framstår som oskäliga för sökanden. Med hänsyn till den rätt till domstolsprövning som gäller enligt artikel 6:1 i 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna måste som lagrådet ser det en sådan överprövning ske i domstol. Som arbetsgruppen anförde i anslutning till sitt förslag till skadeståndsregel (se betänkandet s. 108) framstår ett domstolsförfarande emellertid som en alltför omständlig ordning. Kravet talar alltså emot förslaget.

Det kan säkert sägas att det föreslagna systemet i de sedvanliga rutinerna och kontakterna mellan de inflytelserika parterna inom byggnadsbranschen och försäkringsbolagen kan väntas komma att fungera så att de angivna problemen i allmänhet inte ger sig tillkänna. Lagstiftningen torde emellertid i hög grad vara inriktad också på de mindre byggföretagen.

Mot bakgrund av vad som anförts kan lagrådet från sina utgångspunkter inte tillstyrka förslaget till lag om byggnadsgaranti. Lagrådet kan inte heller se hur man med bibehållande av den grundläggande konstruktionen i förslaget skulle kunna förbättra rättssäkerhetsgarantierna så att en obligatorisk byggnadsgaranti kan föreskrivas. Lagrådet lämnar ändå i det följande synpunkter rörande det närmare innehållet i de olika paragraferna.

Förslaget till lag om byggnadsgaranti

1 §

Från kravet på garanti enligt lagen undantas enligt första stycket en- och tvåbostadshus. Motivet för detta är enligt specialmotiveringen det garantisystem som redan finns för sådana hus. Det har emellertid vid ärendets föredragning inför lagrådet framkommit att det befintliga garantisystemet inte omfattar vissa småhus som är upplåtna med hyresrätt och att undantaget därför inte bör omfatta dessa. Andra meningen kan från denna utgångspunkt få följande lydelse: "En garanti enligt denna lag behövs dock inte i fråga om en- eller tvåbostadshus när ett sådant garanti-, försäkrings- och avtalskydd tillförsäkras som ställs som villkor för statlig bostadsfinansiering."

Enligt fortsättningen av första stycket skall, utom om byggnaden inte tillhör en konsument, bestämmelserna i lagen gälla, om byggnadsgaranti meddelas i fråga om en byggnad som omfattas av undantagsbestämmelsen. Samtidigt skall det enligt 3 § förslaget i princip föreligga en skyldighet för ett garantiföretag att bevilja garanti så snart den som uppför en byggnad eller utför ombyggnadsåtgärder begär det. Bestämmelserna sammantagna innebär alltså att byggaren kan påtvinga sina avtalsparter att lagen skall tillämpas också för ett småhusbygge. Detta har enligt vad som har upplysts inte varit avsikten. Lagrådet anger vid 3 § att skyldigheten att lämna garanti bör gälla bara när det begärs i fråga om ett bygge där garanti är obligatorisk. I övrigt bör därmed någon garanti inte medges annat än om samtliga parter i byggnadsföretaget är ense om det. Även efter en sådan ändring i 3 § ifrågasätter emellertid lagrådet behovet och lämpligheten av den aktuella bestämmelsen i sista meningen av 1 § första stycket.

En meddelad byggnadsgaranti skall enligt förslaget tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt. Tryggandet måste bli långsiktigt eftersom garantierna skall avse tioårsperioder. Såvitt gäller tryggandet genom försäkring torde det bli fråga om periodiska försäkringar för varje garantiföretag. Avtalsparter när det gäller garantierna är enbart garantiföretaget och näringsidkaren som uppför eller bygger om en byggnad. Det ekonomiska ansvar som i sista hand kommer att åvila försäkringsgivarsidan måste ändå leda till att försäkringsgivaren genom försäkringsavtalen och i övrigt ges ett avgörande inflytande i frågan om en garanti skall meddelas eller ej. Även med de erfarenheter från branschhåll som garantiföretagen kan förväntas komma att besitta torde således försäkringsssidans insikter och önskemål komma att bli utslagsgivande. Detta är en viktig aspekt när det gäller att bedöma kontrollen över hur garantierna lämnas men har inte berörts i remissprotokollet.

3 §

Som lagrådet har berört vid 1 § bör en skyldighet att meddela byggnadsgaranti inte gälla andra fall än när en sådan garanti är obligatorisk enligt 1 §.

I inledningen till detta yttrande har lagrådet betecknat den i andra stycket intagna skadeståndsregeln som klart otillfredsställande. Förutom att en beloppsbegränsning föreskrivits ger den angivna förutsättningen för skadestånd – att garanti skall ha vägrats "i uppenbar strid med första stycket" – inte stort utrymme för att alls döma ut något skadestånd, eftersom det enligt första stycket räcker med en "särskild orsak" för att vägra garanti.

Om det, som lagrådet har anfört i inledningen, här skall anses vara fråga om myndighetsutövning, torde det emellertid förhålla sig så, att det kan bli aktuellt med ett statligt skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (se Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, s. 202 ff, och Bertil Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, s. 45 f).

4 §

I tredje stycket preciseras garanti tiden enligt lagen. Enligt bestämmelsen ersätts genom garantin inte kostnader för fel eller skador som framträder mer än tio år efter det att byggnadsarbetet godkänts vid besiktning som bestäms av garantiföretaget. Uttrycket "som framträder" är i och för sig hämtat ur gällande standardavtal men används där utifrån andra förutsättningar. Uttrycket är inte så entydigt och klart som är påkallat i detta sammanhang. För att förebygga all tvekan i tillämpningen bör bestämmelsen avse fel eller skador som inte anmäls till garantiföretagen inom den angivna tiden.

Enligt bestämmelsen i första stycket skall ersättning på grund av garantin betalas till byggnadens ägare. I specialmotiveringen till bestämmelsen sägs att garantiföretaget inte bör betala ut någon ersättning, om inte felet avhjälpas på ett tillfredsställande sätt. Detta är i och för sig ett uttalande som ligger i linje med lagstiftningens syfte att i de boendes intresse garantera avhjälpande av brister som kan innebära hälsorisker för dem. Det har emellertid inte någon förankring i lagtexten. Enbart motivuttalandet ger inte någon rätt att vägra utbetalning till en ägare som kräver att få ut den och själv vill bestämma om hur och när felet eller skadan skall åtgärdas. Syftet med uttalandet synes inte kunna uppnås på annat sätt än genom en reglering som innebär att garantiföretaget har att direkt betala kostnaderna för ett avhjälpande i den mån det är fackmässigt godtagbart. Lagrådet har inte underlag för att utforma eller ens säkert kunna förorda en sådan reglering.

Regeln i 5 § första stycket om betalning till byggnadens ägare inskränks enligt förslaget så att den gäller endast "om inte felet eller skadan utan dröjsmål avhjälpas av den som på grund av avtal svarar för felet eller skadan". Med detta måste avses att garantin inte alls skall utlösas, om felet eller skadan omfattas av ett garantiavtal mellan parterna och om det utan dröjsmål avhjälpas av den anledningen. Också andra stycket ger intrycket att behandla frågan till vem en betalning skall ske men torde i själva verket handla om fall när garantin inte får tas i anspråk. Eftersom betalning alltid skall ske till ägaren är det förvirrande att som skett i andra stycket tala om ersättning som utgår till beställaren av ett byggnadsarbete. Den sista meningen i paragrafen, att "detsamma" skall gälla om felet vållats av den som utfört byggnadsarbetet på egen byggnad eller av hans anställda förefaller inte ha någon självständig innebörd. Det måste också sägas att en reglering enligt andra stycket ofta måste omintetgöra lagens syfte om ett snabbt avhjälpande utan utredningar i vållande-frågor.

Som lagrådet uppfattar innehållet skulle det framgå tydligare om i en första mening anges att ersättning för kostnad enligt 4 § skall betalas till byggnadens ägare. Innehållet i övrigt skulle, om sista meningen utesluts, kunna sammanfattas om det anges, att när felet vållats av ägaren själv eller någon av hans anställda ersättning utgår bara om också någon annan är vållande eller om det annars finns särskilda skäl för det. I ett sista stycke kan då tas in bestämmelsen om att ersättning inte utgår, om felet eller skadan avhjälpas utan dröjsmål.

6 §

Rätten till återkrav för utbetald garantiersättning skall enligt remissen få göras gällande "mot den som svarar för felet på grund av avtal, t.ex. garanti enligt kontraktet, eller av den som oberoende av avtal har vållat felet". Återkravsrätt skall grundas på ett solidariskt ersättningsansvar hos den eller de som vållat det avhjälpna felet. Det sägs också att "även andra allmänna skadeståndsprinciper bör tillämpas". Av specialmotiveringen till 1 § framgår att den i sista

stycket av denna paragraf föreslagna bestämmelsen tillkommit för att hindra att någon friskriver sig från ansvar enligt bl.a. 6 §.

För möjligheten till återkrav åberopas i remissprotokollet återkravsrättens preventiva funktion. Eftersom intresset av återkrav måste ligga hos de försäkringsföretag som återförsäkrat garantierna, torde syftet inte nås, om beslutanderätten helt överläts till garantiföretaget. Avsikten med den obestämda formuleringen i första stycket – "vad som betalats ut får återkrävas" – tycks enligt specialmotiveringen också vara att försäkringsbolagen skall ha samma regressrätt som garantiföretagen. Hur frågorna om regress skall regleras i förhållandet mellan försäkringsbolagen och garantiföretagen torde emellertid bäst regleras i de försäkringsavtal som träffas. Lagbestämmelsen synes enligt lagrådets mening inte böra avse annat än garantibolagens återkravsrätt.

När det gäller den föreslagna regleringen angående återkrav återkommer lagrådets principiella invändning om risken för olikartad behandling av likartade fall.

Lagtexten i första stycket är inte helt lättläst och kan ge anledning till tvekan om innebörden. När det gäller garantiföretagets återkrav för utbetalat garantibelopp är det vidare knappast tillräckligt med ett motivuttalande om skadeståndsreglernas tillämpning. Lagrådet vill här peka på en fråga som inte berörts i remissen, nämligen den om arbetstagares ansvar för eget vållande (se 4 kap. 1 § skadeståndslagen 1972:207). Fall där strikt ansvar kan bli aktuellt har dessutom inte beaktats.

En grundläggande regel om solidarisk ansvarighet i fråga om skadestånd finns i 6 kap. 3 § skadeståndslagen. Frågan om den slutliga fördelningen av ansvaret är för närvarande inte reglerad i lag. Enligt en allmänt tillämpad princip läggs vid fördelningen till grund en skälighetsbedömning, om inte särskilda omständigheter föranleder annat. I betänkandet 1989:88, Skadeförsäkringslag, har som ett nytt andra stycke i bestämmelsen om solidariskt ansvar föreslagits en regel om fördelningen (se s. 73, 140 ff och 399 ff, jfr 8 § miljöskadelagen 1986:225).

Bestämmelserna i det föreslagna andra stycket, som tydligen avses reglera just den slutliga fördelningen, ger genom hänvisningen till första stycket ändå inte ledning för bestämmande av det inbördes ansvaret och har inte anknytning till den bedömning som får anses vara vedertagen i praxis.

Någon anvisning om hur en återkravsbestämmelse i stället bör skrivas kan knappast ges utan att frågan får en mer allsidig belysning. I fråga om garantiföretagen bör vissa av de antydda problemen minska om det anges att återkrav får riktas mot den eller dem som haft att i första hand svara för felet eller skadan, om garantin inte hade funnits. Beträffande den slutliga fördelningen kan ett alternativ vara att använda en formulering liknande den som kommit till uttryck i 8 § andra stycket miljöskadelagen.

Lagrådet måste slutligen särskilt ifrågasätta den i paragrafens sista mening intagna bestämmelsen som avser det fall att någon betalning enligt garantin överhuvudtaget inte blir aktuell på grund av om-satsen i 5 § första stycket av förslaget. Att i ett sådant fall lagens regler om återkrav skall ta över vad parterna kan ha kommit överens om i de avtal som träffats synes inte tillräckligt

motiverat av att det skulle innebära en anpassning till det föreslagna systemet i
övrigt.

Prop. 1990/91: 189
Bilaga 4

— — —

1 Förslag till Lag om byggnadsgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

1 § När en näringsidkare uppför en byggnad som helt eller till övervägande del skall användas som bostad för permanent bruk eller i fråga om sådan byggnad utför ombyggnadsåtgärder som fordrar bygglov och som avsevärt förlänger byggnadens brukstid, skall det för byggnadsarbetet finnas en byggnadsgaranti. En garanti enligt denna lag behövs dock inte i fråga om en- eller tvåbostadshus när ett sådant garanti-, försäkrings- och avtalsskydd tillförsäkras som ställs som villkor för statlig bostadsfinansiering. Meddelas byggnadsgaranti även för sådan byggnad gäller bestämmelserna i lagen, om byggnaden inte tillhör konsument.

Byggnadsgarantin enligt denna lag gäller även om byggnaden övergått till ny ägare.

Avtalsvillkor som inskränker någons rätt till ersättning enligt bestämmelserna i denna lag är utan verkan.

2 § Byggnadsgaranti får meddelas av juridisk person, som fått tillstånd till detta av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (*garantiföretag*). Meddelade garantier skall tryggas genom särskild försäkring eller på annat likvärdigt sätt.

Garantiföretag står under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten får förelägga vite vid meddelande av beslut som rör tillsynen. Tillsynsmyndighetens beslut som rör tillsynen samt beslut om återkallelse av tillstånd för garantiföretag att meddela byggnadsgaranti får överklagas hos kammarrätten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsynen och om garantiföretags verksamhet enligt denna lag.

3 § Samtliga garantiföretag som fått tillstånd att meddela byggnadsgaranti skall gemensamt upprätthålla och bekosta en särskild nämnd som har till uppgift att yttra sig i frågor om byggnadsgaranti enligt denna lag (*byggnadsgarantinämnden*). Nämndens ordförande utses av regeringen.

4 § Ett garantiföretag är skyldigt att meddela byggnadsgaranti på begäran av den som uppför en byggnad eller utför ombyggnadsåtgärder och som är skyldig att ha garanti enligt lagen. Garanti får dock vägras om detta följer av tillståndet enligt 2 § eller om det med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak finns skäl till detta.

Innan ett garantiföretag avslår en begäran om garanti enligt första stycket skall yttrande inhämtas från byggnadsgarantinämnden. Vägras garanti, får beslutet överklagas hos kammarrätten.

5 § Byggnadsgarantin omfattar

1. skäligen kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, i material som använts i byggnadsarbetet eller i utförandet av arbetet, och
2. skäligen kostnad för att avhjälpa skada på byggnaden som orsakats av felet.

Med fel avses avvikelser från fackmässigt godtagbar standard. Fel eller skador ersätts inte, om de måste antas sakna betydelse för byggnaden eller dem som bor eller vistas i byggnaden.

Genom garantin ersätts inte kostnader för fel eller skador som anmäls senare än tio år efter det att byggnadsarbetet godkänts vid besiktning som bestäms av garantiföretaget.

Garantin får innehålla villkor om att ägaren skall stå för viss självrisk.

6 § Ersättning för kostnad enligt 5 § utgår till byggnadens ägare. Innan ersättning betalas ut skall garantiföretaget förvissa sig om att felet eller skadan avhjälpas på ett tillfredsställande sätt och till skäligen kostnad.

Om felet har vållats av den som är byggnadens ägare eller av hans anställda, utgår ersättning till honom endast om felet har vållats även av annan eller det annars finns särskilda skäl för det.

Om felet eller skadan avhjälpas utan dröjsmål utgår ingen ersättning.

7 § Vad garantiföretaget har betalat ut på grund av en byggnadsgaranti för att avhjälpa fel eller skador får återkrävas av annan, om vållande till felet förekommit på hans sida. Vid återkrav tillämpas bestämmelserna i 2, 3, 4 och 6 kap. skadeståndslagen (1972:207).

Ett garantiföretag som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti, övertar den rätt till ersättning som ägaren kan ha mot den som på grund av avtal svarar för felet eller skadan.

8 § Att byggnadsarbete inte får påbörjas förrän bevis om byggnadsgaranti företetts för byggnadsnämnden, framgår av 9 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Den som utför byggnadsarbete utan att erforderlig garanti finns är skyldig att vid fel eller skada enligt denna lag utge ersättning i den utsträckning som enligt 5 och 6 §§ skulle ha gällt för det garantiföretag som meddelat garantin, med rätt till återkrav enligt 7 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. Garanti enligt lagen behövs dock inte för byggnadsarbete för vilket ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10) ingivits till byggnadsnämnden före den 1 januari 1992.

2 Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Prop. 1990/91: 189
Bilaga 5

Häri genom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)¹ att 9 kap. 1 § och 9 kap. 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

9 kap.

1 §

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Föreslagen lydelse

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:000) om byggnadsgaranti, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om garantin företetts för byggnadsnämnden.

3 a §²

Snarast möjligt efter det att bygglov lämnats skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, hålla ett samrådsmöte. Till detta möte skall den ansvarige arbetsledaren, yrkesinspektionen samt byggherren, entreprenören, projektören och andra som bestäms av nämnden kallas. *Om en sådan garanti för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1991:000) om byggnadsgaranti, skall byggnadsnämnden även bereda företrädare för garantiföretaget tillfälle att närvara vid samrådsmötet.*

¹ Lagen omtryckt 1987:246.

² Paragrafen har ändrats i förhållande till den lydelse som föreslagits i prop. 1990/91:145.

Vid samrådsmötet skall en genomgång göras av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och kontroll som är nödvändiga för att byggnaden skall uppfylla egenskaperna och funktionerna i 3 kap. samt den samordning som behövs. Vid samrådsmötet skall föras protokoll.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. Bevis om garanti enligt den nya bestämmelsen i 9 kap. 1 § andra stycket behövs dock inte om ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10) ingivits till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-04-23

Närvarande: justitierådet Boret Palm, regeringsrådet Sigvard Berglöf, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Ulf Lönnqvist beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om byggnadsgaranti,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av rättschefen Håkan Julius.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Inledning

Lagrådets huvudinvändning mot förslaget i lagrådsremissen den 7 mars 1991 rörde rätten för de enskilda garantiföretagen att, efter en egen bedömning av sökandes kvalifikationer för den avsedda byggnadsverksamheten, avgöra om begärda byggnadsgarantier skulle meddelas eller inte. Trots att en sådan befogenhet måste sägas i realiteten innefatta en tillståndsprovning, av vilken all byggnadsverksamhet i fråga om flerfamiljshus frånsett mindre ombyggnader skulle bero, fanns i förslaget inte någon möjlighet till överprovning vid vägrad garanti. Möjligheten att ingripa mot garantiföretag som missköter sin uppgift fann lagrådet visserligen föreligga formellt men knappast i praktiken. Företagens engagemang i långfristiga garantier och nödvändigheten av fortsatt verksamhet för finansieringen måste i hög grad försvåra återkallelse av tillstånd till fortsatt verksamhet. Lagrådet ansåg också att det fanns alltför stor risk för oenhetlig behandling av likartade fall i flera avseenden där garantiföretagen avsågs få en långtgående frihet att bestämma i frågor av stor betydelse för enskilda och företag inom byggnadsbranschen. Det gällde sådana frågor som premiesättningen, bestämmande av självrisker och utövandet av återkravsrätten.

Lagrådet lämnade också, utan några detaljerade förslag, vissa synpunkter på utformningen av de enskilda lagbestämmelserna för det fall lagstiftningen skulle genomföras trots lagrådets principiella inställning.

Den omarbetade remiss som nu har lagts fram innehåller flera nya förslag avsedda att möta de angivna principiella invändningarna. Sammantaget föreslås ett relativt komplicerat system för inflytande och kontroll över garantiverksamheten. Om lagen kommer att kunna fungera på ett tillräckligt smidigt och rationellt sätt blir i hög grad beroende av hur systemet utvecklas i praktiken och är svårt att förutse. Kravet på överprovning i det avseende det får

anses vara fråga om utövande av en offentlig uppgift har emellertid tillgodosetts. Också när det gäller rättssäkerheten i övrigt liksom behovet av åtgärder för att i rimlig utsträckning trygga en enhetlig tillämpning kan lagrådet konstatera att det inte längre finns någon anledning till erinran mot förslaget.

De synpunkter lagrådet framförde på de enskilda lagbestämmelserna i det förra förslaget har med något enstaka undantag beaktats i det nu remitterade förslaget. De nya bestämmelserna föranleder följande ytterligare kommentarer och ändringsförslag.

Förslaget till lag om byggnadsgaranti

1 §

Såvitt gäller bestämmelsen i sista meningen av första stycket, om möjlighet att utverka byggnadsgaranti i fall som inte obligatoriskt omfattas av lagen, hänvisar lagrådet till sitt tidigare yttrande.

2 §

Enligt andra stycket tredje meningen får tillsynsmyndighetens beslut som rör tillsynen samt beslut om återkallelse av tillstånd för garantiföretag att meddela byggnadsgaranti överklagas hos kammarrätten.

När det som här är tillsynsmyndigheten (och inte tillståndsmyndigheten) som skall ha rätt att återkalla tillstånden krävs stöd i lag. Härvid bör även anges förutsättningar för en återkallelse. Lagrådet har visserligen ifrågasatt användningen överhuvud taget av återkallelseinstitutet men finner ändå att andra stycket tredje meningen i det remitterade förslaget bör ersättas av två meningar av följande lydelse: "Tillstånd att meddela byggnadsgaranti får återkallas av tillsynsmyndigheten, om garantiföretaget i något väsentligt hänseende inte iakttar gällande föreskrifter eller på något annat sätt visar sig olämpligt att utöva sin verksamhet enligt denna lag. Tillsynsmyndighetens beslut som rör tillsynen samt beslut om återkallelse av tillstånd får överklagas hos kammarrätten."

4 §

Första stycket första meningen sägs enligt motiven innebära att såväl en byggherre som en entreprenör kan begära en byggnadsgaranti. Förslaget motiveras med att det ansetts böra överlåtas till byggherren och entreprenören att avtala om detta. I specialmotiveringen framhålls att det inte är särskilt ändamålsenligt att vid en delad entreprenad varje delentreprenör skall kunna begära en garanti för sin del av arbetet. Det förutsätts att det vid en sådan entreprenad skall ske en samordning så att en enda garanti skall meddelas för hela projektet.

Om det föreligger särskilda skäl kan garantiföretaget vägra att meddela garanti. Vid prövningen om en garanti skall meddelas avses att främst skade-

riskerna för byggnadsföretaget samt byggherrens och entreprenörens yrkes-
skicklighet och ekonomiska situation skall bedömas.

Av 8 § i förslaget framgår att det är byggherren som inför byggnadsnämnden skall svara för att det finns en byggnadsgaranti innan byggnadsarbetet påbörjas. Enligt lagrådets mening talar bland annat det förhållandet för att det bör åligga byggherren att även begära garantin. Den prövning av byggherrens lämplighet som därvid skall vidtas får samtidigt anses innefatta den erforderliga prövningen av angiven entreprenör eller i förekommande fall en bedömning av byggherrens möjlighet att anlita en lämplig entreprenör. Något hinder för att byggherren uppdrar åt en entreprenör att begära garantin finns naturligtvis inte.

Med hänsyn till det anförda anser lagrådet att första meningen i första stycket bör få följande lydelse: "Ett garantiföretag är skyldigt att på begäran av en byggherre meddela byggnadsgaranti, om det enligt lagen föreligger skyldighet att ha en sådan garanti."

Enligt andra stycket kan ett beslut att vägra garanti överklagas hos kammarrätten. Det anges i specialmotiveringen att, om ett garantiföretag ställer upp oskäligen villkor för garantin, detta bör kunna ses som om sökanden utestängs från att få en garanti, dvs. som en vägran att meddela garanti. Enligt lagrådets mening kan oskäligen villkor inte åberopas som skäl för fullföljd så som fullföljdsbestämmelsen har utformats. Det är emellertid sökanden obehaget att till tillsynsmyndigheten anmäla om ett garantiföretag tillämpar oskäligen villkor. Det beslut som därefter kommer att meddelas i tillsynsfrågan kan överklagas till kammarrätten.

6 §

Enligt första stycket andra meningen skall garantiföretaget innan ersättning betalas ut förvissa sig om att felet eller skadan avhjälpas på ett tillfredsställande sätt och till skälig kostnad. Bestämmelsen saknade motsvarighet i den tidigare remissen och har enligt vad som anförs i specialmotiveringen tillkommit med anledning av vad lagrådet anförde i sitt tidigare yttrande.

Det anförs i specialmotiveringen att bestämmelsen avses möjliggöra att garantiföretaget ställer krav på hur arbetet skall utföras och av vem. Det sägs också att garantiföretaget inte bör betala ut någon ersättning om inte felet avhjälpas på ett tillfredsställande sätt och till skälig kostnad.

Den föreslagna bestämmelsen kan knappast ge garantiföretaget rätt att helt vägra att betala ersättning. Någon form av reglering förefaller i och för sig påkallad, om inte hela syftet med lagstiftningen skall förfelas. Lagrådet ser heller inte något principiellt hinder mot en bestämmelse om att utbetalningarna skall villkoras och mot att därmed fall kan uppstå när utbetalning kan vägras helt. Lagtexten måste emellertid förtydligas.

Det bör anmärkas att, om en utbetalning måste innehållas på grund av att fastighetsägaren inte kan väntas använda ersättningen på ett godtagbart sätt, syftet att tillgodose de boende ändå går om intet, eftersom någon form av tvångsingripande från garantiföretagets sida inte föreslås. Lagrådet vill emel-

lertid i detta avseende erinra om bestämmelserna om tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792).

Prop. 1990/91: 189
Bilaga 6

Lagrådet föreslår följande lydelse av paragrafens första stycke:

"Ersättning för kostnad enligt 5 § utgår i den mån förutsättningar kan anses föreligga för att felet eller skadan avhjälpes på ett tillfredsställande sätt och till skälig kostnad. Ersättningen betalas till byggnadens ägare."

Enligt tredje stycket utgår ingen ersättning om felet eller skadan avhjälpes utan dröjsmål. Bestämmelsen har fått en för vid avfattning. Lagrådet förordar att tredje stycket ges följande lydelse:

"Ersättning utgår inte i den mån felet eller skadan avhjälpes utan dröjsmål av någon som kan utsättas för återkrav enligt 7 §."

7 §

Paragrafen har i förhållande till förslaget i den tidigare remissen ändrats sakligt och har nu fått en utformning som inte bör möta några invändningar principiellt eller i tillämpningshänseende. Lagtexten skulle emellertid med det innehåll som nu har föreslagits kunna förenklas ytterligare. Regleringen i första stycket synes nämligen på motsvarande sätt som återkravsrätten enligt andra stycket innebära att garantiföretaget vid utbetalning på grund av en byggnadsgaranti inträder i den rätt byggnadens ägare kan ha gentemot någon som har vållat det fel som föranlett utbetalningen.

Lagrådet föreslår en förenklad lydelse som också lämnar utrymme för återkrav när strikt ansvar kan utkrävas. Föredragande statsrådet har enligt specialmotiveringen till 7 § uppfattningen att man inte behöver räkna med något fall av strikt ansvar vid återkrav och har därför avvisat lagrådets invändning i det avseendet i det förra yttrandet. Även om fallet måste bli sällsynt är det emellertid enligt lagrådets mening inte otänkbart att något förhållande, för vilket strikt ansvar gäller exempelvis enligt miljöskadelagen, bidrar till att ett fel som garantin avser utlöser en skada.

Bestämmelsen i 1 § tredje stycket får anses innebära att en fastighetsägare inte får till nackdel för garantiföretaget genom avtal avsäga sig den rätt till ersättning som tillkommer honom enligt allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser.

Lagrådet föreslår att 7 § ges följande lydelse:

"Ett garantiföretag, som betalat ut ersättning på grund av en byggnadsgaranti, övertar den rätt till ersättning som ägaren kan ha mot den som på grund av avtal eller eget vållande eller på annan grund är ersättningskyldig med anledning av felet eller skadan."

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 1991	6
1 Inledning.....	6
2 Allmän motivering.....	7
2.1 Gällande ordning.....	7
2.2 Behovet av lagstiftning.....	11
2.3 Lagens tillämpningsområde.....	15
2.4 Närmare om garantilösningen	17
2.5 Fel och skador som ersätts av garantin.....	23
2.6 Återkravsrätten	26
3 Upprättade lagförslag.....	28
4 Specialmotivering.....	28
4.1 Förslaget till lag om byggnadsgaranti	28
4.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	39
5 Hemställan.....	40
6 Beslut.....	40
Bilaga 1 Arbetsgruppens lagförslag.....	41
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanserna.....	43
Bilaga 3 Det till lagrådet den 7 mars 1991 remitterade lagförslaget	44
Bilaga 4 Lagrådets yttrande den 26 mars 1991 (utdrag).....	48
Bilaga 5 Lagrådsremissens lagförslag	55
Bilaga 6 Lagrådet.....	59

