



DIREKTORATET
FOR BYGGKVALITET



Veiledning om byggesak

§ 6-9. Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett

§ 6-9. Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett

(1) Lokal godkjenning for ansvarsrett kan trekkes tilbake når det ansvarlige foretak

- a. i vesentlig grad har unnlatt å ivareta krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven som stilles til funksjonen som ansvarlig søker, prosjekterende, utførende eller kontrollerende,
- b. har unnlatt å etterkomme pålegg fra kommunen, eller
- c. ikke lenger er kvalifisert for oppgaven.

(2) Varsel om tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett skal sendes skriftlig til foretaket. Foretaket skal gis en frist til å uttale seg som ikke skal være kortere enn 2 uker fra varselet er sendt. Kopi av varsel og vedtak om tilbaketrekking skal sendes tiltakshaver og ansvarlig søker.

(3) Kommunen kan sette godkjenningen ut av kraft med øyeblikkelig virkning og uten krav om varsel etter andre ledd, jf. plan- og bygningsloven § 22-4 første ledd tredje punktum, dersom det avdekkes forhold ved det ansvarlige foretakets gjennomføring som kan medføre betydelig fare for helse, miljø eller sikkerhet.

(4) Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett gjelder inntil foretaket ved ny søknad kan dokumentere at det forhold ved foretaket som forårsaket tilbaketrekking er rettet, og vilkårene for godkjenning for øvrig er til stede.

(5) Ved vurdering av tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett på grunnlag av overtredelse og vurdering av ny godkjenning, skal det tas hensyn til om foretaket har rettet avvik som lå til grunn for tilbaketrekkingen.

(6) Bestemmelsen gjelder tilsvarende for tilbaketrekking av personlig ansvarsrett for selvbygger.

Veiledning

Kommunen kan både gi lokal godkjenning for ansvarsrett og trekke den tilbake. Ved alvorlige overtredelser av plan- og bygningsloven, forskriftene eller byggetilatelsen kan kommunen trekke godkjenningen tilbake. Ansvarsretten kan også trekkes tilbake når foretaket ikke lenger er kvalifisert for oppgaven. Dette kan kalles "riset bak speilet" og skal sikre at byggverket tilfredsstillende kravene i lov og forskrift. Forskriftsbestemmelsen inneholder vilkårene for å kunne trekke tilbake en ansvarsrett og de nærmere reglene kommunen må følge når den trekker ansvarsretten tilbake.

Innledning

Kommunen kan trekke tilbake lokal godkjenning for ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til pålitelighet og dugelighet, jf. pbl. § 22-4 første punktum. Med hjemmel i pbl. §§ 22-5 og 23-8 er blant annet vilkårene for tilbaketrekking av ansvarsrett samt varigheten av tilbaketrekking nærmere presisert i byggesaksforskriften § 6-9 om tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett.

Til første ledd (grunnlag for tilbaketrekking)

Kommunen kan trekke tilbake ansvarsretten når det ansvarlige foretaket

- i vesentlig grad har unnlatt å ivareta sin funksjon.
- har unnlatt å følge pålegg om retting av avvik.
- ikke oppfyller forutsetningene for ansvarsretten.

I vesentlig grad har unnlatt å ivareta sin funksjon

Bestemmelsen er en presisering av "alvorlig overtredelse" i pbl. § 22-4 første ledd. Alvorlige overtredelser kan eksempelvis være:

- feil i prosjekteringen eller utførelsen som har vesentlig betydning for helse, miljø eller sikkerhet
- fravær av kvalitetssikring eller svikt i kvalitetssikringen

- fravær av kontroll eller svikt i kontrollen
- igangsetting av arbeid uten tillatelse
- unnlatelse av å følge opp henvendelser som gjelder tilsyn
- forfalskning av dokumentasjon
- manglende eller mangelfullt system

Reglene er i stor grad en videreføring av det som gjaldt før 1. juli 2010, og det vises til Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) kapittel 8.4. Alvorlig overtredelse kan også være forhold det kan gis overtredelsesgebyr for, jf. pbl. § 32-8 bokstav a – g samt bokstav j samt unnlatelse av å etterkomme særskilt pålegg eller forbud gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Ovennevnte er eksempler, og er ikke ment å være uttømmende. Hva som må anses som alvorlig overtredelse av plan- og bygningslovgivningen vil bero på en konkret vurdering. Flere feil eller mangler både i samme sak eller andre pågående saker til foretaket, som isolert sett ikke kan betegnes som alvorlige, kan samlet sett vurderes som alvorlige i lovens forstand og dermed begrunne tilbaketrekking av godkjenningen, for eksempel gjentatt innsending av mangelfull søknad. Gjentatte brudd skal som hovedregel medføre tilbaketrekking av godkjenning. Det er i seg selv alvorlig hvis et foretak stadig gjør feil, og særlig dersom det er de samme feilene som går igjen.

Unnlatelse av å følge pålegg om retting av avvik

Unnlatelse av å følge pålegg om retting av avvik vil kunne anses både som en ”alvorlig overtredelse” og manglende oppfyllelse av krav til ”pålitelighet og dugelighet”, jf. pbl. § 22-4 første ledd første punktum.

”Alvorlig overtredelse” er nærmere omtalt ovenfor. Kravet til ”pålitelighet og dugelighet” relaterer seg til foretakets evne og vilje til å etterleve regelverket, og er en videreføring av § 137 i lov om bygningsvesenet av 1924 og § 98 i bygningsloven av 1965. I motivene til utkast til lov om bygningsvesenet fra 1924 er kravet til pålitelighet og dugelighet begrunnet slik:

”Det sier seg selv at det ikke er mulig for bygningsrådet til enhver tid å overvåke utførelsen, og det må derfor bestå et tillitsforhold mellom rådet og den ansvarshavende som gjør det nødvendig å stille krav både til pålitelighet og dugelighet.”

Et eksempel, som har vært behandlet av Sivilombudsmannen, er tilbaketrekking begrunnet med at kledningsarbeid ble gjennomført til tross for kommunens vedtak om å avslå byggesøknaden, og i strid med en stoppordre. Ansvarshavendes handlemåte hadde vært i klar strid med den lojalitetsplikt overfor bygningsmyndighetene som må gjelde for enhver ansvarshavende.

Manglende oppfyllelse av forutsetningene for ansvarsretten

Manglende oppfyllelse av forutsetningene for ansvarsretten vil kunne anses både som en ”alvorlig overtredelse” og manglende oppfyllelse av krav til ”pålitelighet og dugelighet”. Eksempel på manglende oppfyllelse knyttet til kravet om pålitelighet og dugelighet kan være der ansatte i foretaket slutter, og godkjenningen har vært basert på deres kompetanse, eller at foretaket går konkurs. Manglende oppfyllelse knyttet til kravet om alvorlig overtredelse, kan være manglende eller mangelfullt system.

Brudd på annet regelverk

Brudd på annet regelverk, så som kulturminneloven, forurensningsloven, arbeidsmiljøloven o.l., kan ikke brukes som hjemmelsgrunnlag for tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett. Brudd på disse regelverkene kan derimot inngå i en helhetsvurdering. Begrunnelsen for dette er at tillatelse etter plan- og bygningsloven forutsetter samsvar med annet regelverk, jf. pbl. § 21-5 første ledd, og dersom det avdekkes brudd på disse kan det ha konsekvenser for tillatelsen.

Konsekvenser for lokal godkjenning ved tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett

Tilbaketrekking av sentral godkjenning fører ikke automatisk til tilbaketrekking av lokal godkjenning. I de tilfeller hvor den sentrale godkjenningen trekkes tilbake etter at det er gitt lokal godkjenning for ansvarsrett, vil betydningen av dette måtte vurderes konkret. Særlig viktig i denne vurderingen vil være hva som var grunnlaget for tilbaketrekking av sentral godkjenning. Kommunene bør, når de blir oppmerksomme på tilbaketrekkingen, foreta tilsyn med foretaket.

Til andre ledd (forhåndsvarsel)

Før det treffes vedtak om tilbaketrekking, skal foretaket gis varsel med frist på minst 2 uker til å uttale seg, jf. pbl. § 22-4 første ledd andre punktum. Fristen på 2 uker er satt for å minske skadevirkningene som blir påført tiltakshaver som tredjepart. Kopi av varselet skal sendes både til tiltakshaver og ansvarlig søker. Dette fordi begge parter vil bli berørt dersom ansvarsretten trekkes, og de vil trenge å forberede seg på en slik situasjon.

Til tredje ledd (suspensjon av godkjenning)

Kommunens mulighet til å sette godkjenningen ut av kraft med øyeblikkelig virkning er en videreføring av hva som gjaldt før 1. juli 2010. Kommunens mulighet til å sette godkjenning ut av kraft (som vil være en form for suspensjon) er beregnet for svært alvorlige overtredelser hvor det vil være klart uforvarslog i forhold til helse, miljø og sikkerhet å la foretaket fortsette arbeidet. En parallell til bestemmelsen er pbl. § 32-4 Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning.

Adgangen til å sette godkjenningen ut av kraft umiddelbart er i likhet med pbl. § 32-4 utformet som en ”kan-bestemmelse”. Kommunen bør ved vurderingen av om adgangen skal benyttes blant annet legge vekt på risiko og fare forbundet med at foretaket fortsetter arbeidet, samt kostnadmessige og rettsikkerhetsmessige forhold. Det ligger imidlertid i sakens natur at kommunen i slike tilfeller vil måtte treffe avgjørelser raskt, og før man har full oversikt over alle sider ved saken.

Å sette godkjenning ut av kraft er et vedtak som kan påklages, jf også pbl. § 32-4 siste punktum.

Det understrekes at klage ikke innebærer automatisk oppsettende virkning. Klager må anmode særskilt om dette, jf. forvaltningsloven § 42.

Til fjerde ledd (varighet av tilbaketrekking)

Bestemmelsen presiserer det som anses å være gjeldende oppfatning av regelverket, og er i samsvar med tilsvarende bestemmelse for tilbaketrekking av sentral godkjenning, jf. pbl. § 22-2.

Foretakets handlinger på tilsynstidspunktet står sentralt ved vurderingen av om ansvarsretten skal trekkes tilbake, men dette er likevel ikke til hinder for at man også må foreta en konkret vurdering av eventuelle tiltak foretaket har iverksatt for å rette opp i avvikene som er avdekket i forbindelse med et tilsyn. Noe avhengig av hvilke overtredelser som er avdekket kan resultatet av en slik vurdering i enkelte tilfeller innebære at foretaket underveis i det konkrete prosjektet klarer å dokumentere at det igjen oppfyller vilkårene for godkjenning. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 6-9 femte ledd. Det overordnede vurderingstemaet er om årsaken til ulovligheten er fjernet. I denne sammenheng kan det ha betydning om det er manglende fagkunnskap, svikt i rutinene eller manglende vilje til å følge lovverket som forårsaket det ulovlige forhold. Det er også av betydning hvordan den ansvarlige har forholdt seg til det ulovlige forholdet (avviket) og om dette er søkt rettet opp (lukket) eller holdt skjult.

Til femte ledd (rimelighetsvurdering)

Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett er et svært inngripende tiltak som vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for både tiltakshaver og det ansvarlige foretak. Gjennom å trekke tilbake den lokale godkjenningen til et foretak griper man også indirekte inn i kontraktsrettslige forhold, siden foretaket ikke kan overholde sine privatrettslige forpliktelser. I tillegg innebærer tilbaketrekking at et nytt foretak må hentes inn for å overta det videre ansvaret i byggesaken. I tilfeller hvor prosjektet er kommet langt, kan det for mange foretak fremstå som en uakseptabel risiko å bygge videre på arbeid som de selv ikke kan gå god for, blant annet fordi det forutgående arbeidet kan få konsekvenser for kvaliteten på deres eget arbeid. Selv om privatrettslige forhold faller utenfor det bygningsmyndighetene skal vurdere, er dette forhold som likevel bør tas et visst hensyn til i rimelighetsvurderingen. Formålet er å få til gode bygg og effektive prosesser. Formålet med tilbaketrekking av ansvarsrett er ikke å straffe et foretak som bryter regelverket, men holde foretaket til ansvar slik at det er kvalifisert og bygger lovlig, jf. begrepet ”ansvarlige foretak”. Kommunen oppfordres derfor til å søke å få til en god dialog med foretaket og benytte tiltak som pålegg om retting/overtredelsesgebyr, advarsel o.l. som incentiver for å få foretaket og byggesaken tilbake på rett spor.

Sikkerhetsventil

Det gjøres oppmerksom på at det i pbl. § 22-4 andre ledd er fastsatt en ”sikkerhetsventil” slik at man ikke vil være tvunget til å trekke tilbake den lokale godkjenningen i alle tilfeller hvor regelverket kan komme til anvendelse. Uten en slik sikkerhetsventil vil det kunne oppstå situasjoner som kan oppfattes som støtende eller svært urimelig. Eksempler på slike situasjoner kan være der overtredelsen har skjedd gjennom svik hos en ansatt i foretaket som foretaket vanskelig eller umulig kunne forventes å gardere seg mot, og foretaket gjennom personalmessig virkemiddel har grepet fatt i problemet på en besluttsom måte. På den annen side bør det vurderes om svikten kunne vært unngått om foretaket med normal aktsomhet hadde tatt høyde for slike feil, f.eks. ved å ha gode rutiner beskrevet i sitt foretakssystem. Har foretaket ikke utvist normal aktsomhet, taler det for at godkjenningen likevel skal trekkes tilbake. Et annet eksempel er der svikten har skjedd i bare en av flere selvstendige organisatoriske enheter i foretaket og man ikke har holdepunkter for å anta at tilsvarende svikt vil oppstå andre steder. Det kan være tilfeller der foretaket for eksempel er delt opp geografisk med flere kontorer spredt rundt om i landet. I slike tilfeller vil det være grunn til å vurdere om det er ledelsen sentralt eller lokalt som har sviktet. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) pkt. 8.4.5.

Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett er en ”kan”- regel

Tilbaketrekking av ansvarsrett skiller seg fra tilbaketrekking av sentral godkjenning av ansvarsrett ved at denne er utformet som en ”kan”- regel. Det er således lagt opp til at kommunene i større grad enn den sentrale godkjenningsordningen kan utøve

skjønn i forhold til om tilbaketrekking skal unnlates. Foretakets evne og vilje til å rette opp i avvikene bør i den sammenheng stå sentralt. Tilbaketrekking av ansvarsrett vil være mest aktuelt i de tilfeller hvor kommunen tviler på at andre sanksjonsformer vil føre frem. Foretaket kan for eksempel ha opptrådt på en slik måte i prosjektet at det er grunn til å tvile på foretakets evne eller vilje til å etterleve regelverket og rette opp i avvikene som er avdekket.

Det skal tas hensyn til om et konkret tiltak faktisk er rettet etter at overtredelse er avdekket. Dette vil være i samsvar med en allmenn rettsoppfatning, men er ikke ment å ta fokus vekk fra betydningen av at foretak til enhver tid skal oppfylle kvalifikasjonskravene. Den sentrale godkjenningsmyndigheten har ingen sanksjonsmuligheter overfor foretak i byggesaker. Bare lokale bygningsmyndigheter kan gi pålegg om retting. Hvorvidt det er foretatt retting vil derfor ikke være avgjørende, men kan inngå som ett av flere momenter som det skal tas hensyn til i en tilbaketrekkingssak. Om tiltaket er rettet skal altså være et relevant moment ved vurderingen, men hvilken vekt det skal ha, må avgjøres konkret av kommunen. Denne vurderingen må gjøres både ved tilbaketrekkingen og ved ny godkjenning etter tilbaketrekking.

Rimelighetsvurdering - momenter

Det må foretas en helhetsvurdering av rimeligheten av sanksjonen, jf. også pbl. § 32-10 Samordning av sanksjoner. Departementet har i sak 2008/1964 vist til følgende momenter som vil kunne inngå i denne vurderingen:

- Årsaken til avviket - dersom feilen har sin årsak i manglende kompetanse på ett ansvarsområde eller i en funksjon, samtidig som det ansvarlige foretak anses kompetent på andre områder det er godkjent for, vil en eventuell tilbaketrekking kunne begrenses til det godkjenningsområdet hvor ulovligheten er gjort. Departementet vil i tilknytning til dette få påpeke at dersom det tidligere i saken er foretatt en tilbaketrekking av ansvarsretten som ansvarlig kontrollerende, og derigjennom pålagt uavhengig kontroll, vil det være svært vanskelig i etterkant å foreta en tilbaketrekking av fagfunksjonen (utførende eller prosjekterende) til samme foretak – særlig dersom det var de samme avvik som resulterte i uavhengig kontroll. En slik tilbaketrekking vil ofte kunne fremstå som et uforholdsmessig tiltak.
- Hvordan foretaket har forholdt seg til avviket, herunder om dette er søkt holdt skjult
- Hvilke tiltak foretaket har iverksatt etter tilsynstidspunktet, herunder hvorvidt årsaken til ulovligheten er fjernet
- Hvilke øvrige sanksjoner som er ilagt
- Hvorvidt det gjentatte ganger tidligere er avdekket avvik hos det aktuelle foretaket. Gjentatte brudd kan tyde på at foretaket ikke er i stand til å sørge for at plan- og bygningsloven etterleves, og på denne bakgrunn kan det også være grunn til å anta at foretaket i fremtiden heller ikke vil ha evne eller vilje til å etterleve regelverket. I slike tilfeller vil tilbaketrekking av ansvarsrett være aktuelt. Dette er ikke minst begrunnet i signaleffekt overfor de foretakene som lojalt følger regelverket, og som har behov for markering fra myndighetene overfor de foretak som ikke gjør det.

Til sjette ledd (selvbygger)

Bestemmelsene om tilbaketrekking av ansvarsrett gjelder tilsvarende for selvbygger.

Endringshistorikk

01.07.11. Ingress lagt inn. 01.07.12. Endring som følge av at obligatorisk sentral godkjenning for kontrollforetak er utsatt.