

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene og forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser**
Ansvarlig: **Arbeidstilsynet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Arbeidstilsynet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
2020/2436 30803/2021	21/00041	Maria Rosenberg	16.04.2021

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene og forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Arbeidsmiljøforskriftene er eksempler på regelverk som berører en stor del av norsk næringsliv på tvers av sektorer og bransjer, og som skal ivareta viktige samfunnshensyn som arbeidstakers sikkerhet. Regelrådet mener det er viktig at dette regelverket er utformet slik at det oppnår sitt formål så effektivt som mulig, uten unødvendige kostnader for næringslivet.

Regelrådet vurderer at utfordringene som er bakgrunnen for forslagene på disse områdene er beskrevet i høringsnotatet. Høringsnotatet gjør også rede for nyttevirkninger av tiltakene på en overordnet måte.

Imidlertid er det en svakhet at berørt næringsliv ikke er beskrevet. Det gjelder antall, størrelsesfordeling og bransjetilhørighet samt konkurransesituasjon. Videre mener Regelrådet at kostnadsvirkningene for næringslivet burde vært nærmere beskrevet og forsøksvis beregnet der det foreslås innstramminger.

Regelrådet stiller spørsmål om man kan få til enda mer funksjonsbaserte og teknologinøytrale utforminger av denne type regelverk, samtidig som man ivaretar behovet for å kunne føre effektivt tilsyn og regulere prosesser i nødvendig grad. Det er også interessant å diskutere hvorvidt økt bruk av standarder fra norsk og internasjonalt standardiseringsarbeid inn i regelverket kunne ha vært nyttig.

Regelrådet etterlyser en nærmere beskrivelse av innspillene fra partene som ble involvert tidlig i prosessen, og hvordan disse er hensyntatt i Arbeidstilsynets høringsforslag. Regelrådet vil også oppfordre Arbeidstilsynet til å undersøke berørtes syn på høringspraksisen der mange ulike endringsforslag sendes samlet på høring.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Arbeidstilsynet foreslår en rekke endringer i arbeidsmiljøforskriftene og enkelte endringer i forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser. Kort oppsummert foreslås det å:

- Forskriftsfeste og presisere krav til innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstaker.
- Gjøre flere endringer av materiell og innstrammende karakter når det gjelder reglene for gravearbeid.
- Innføre en hovedregel om digital innsending av søknad om samtykke fra Arbeidstilsynet i forbindelse med byggesøknader.
- Forskriftsfeste forbud mot asbestarbeid ved bruk av metoder som griper inn i det asbestholdige materialet.
- Endre grenseverdien for pusteluft fra fyllingsanlegg slik at den blir i tråd med norsk standard.
- Tydeliggjøre at forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser også gjelder virksomheter uten ansatte.
- Innføre krav om oppholdstillatelse for arbeidstakere fra land utenfor EØS-området som vilkår for utstedelse av HMS-kort i bygge- og anleggsbransjen.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Arbeidsmiljøforskriftene er eksempler på regelverk som berører en stor del av norsk næringsliv på tvers av sektorer og bransjer, og som skal ivareta viktige samfunnshensyn som arbeidstakers sikkerhet. Regelrådet mener det er viktig at dette regelverket er utformet slik at det oppnår sitt formål så effektivt som mulig, uten unødvendige kostnader for næringslivet. Derfor har rådet prioritert å gi uttalelse i denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Regelrådet vurderer at utfordringene som er bakgrunnen for forslagene på disse områdene er beskrevet i høringsnotatet. Høringsnotatet gjør også rede for nyttevirkninger av tiltakene på en overordnet måte. Herunder pekes det på direkte kostnadsbesparelser og mer indirekte effekter som for eksempel at krav til forsvarlig innkvartering sikrer arbeidstakerne mulighet for reell restitusjon, noe som reduserer risiko for ulykker og uønskede hendelser ved arbeidsutførelsen. Det anføres også i notatet at Arbeidstilsynet mener forskriftsfesting av forvaltningspraksis vil kunne virke klargjørende og ressursbesparende for både Arbeidstilsynet og virksomhetene.

Regelrådet finner imidlertid grunn til å peke på at det bør foreligge en beskrivelse av berørt næringsliv som grunnlag for analysen av hvilke virkninger forslagene får. Vi viser til veileder i næringsøkonomiske konsekvensvurderinger og til veiledning på vår nettside, der vi gir mer informasjon om hvordan en slik beskrivelse kan utformes.

Videre mener Regelrådet at kostnadsvirkningene for næringslivet burde vært nærmere beskrevet og forsøksvis beregnet der det foreslås innstramminger. Det er forståelig at virkningene av enkelte av tiltakene er krevende å tallfeste, men en nærmere omtale og beskrivelse eller bruk av illustrerende regneeksempler med kostnadsoverslag ville kunne forbedret utredningen.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at konkurransenvirkninger av tiltakene er nærmere vurdert i høringsnotatet. Det er grunn til å tro at mange typer virksomheter som berøres av disse kravene er i direkte konkurranse med bedrifter i andre land.

3.3. Forenkling for næringslivet

Høringsnotatet inneholder enkelte forslag til forenkling som for eksempel mulighet for innsending av digital søknad om samtykke. Det legges også opp til datadeling i forbindelse med HMS-kort. Regelrådet mener dette er positivt og vil oppfordre til økt bruk av slike digitale løsninger når det er mulig.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det er ikke gjort særlige vurderinger av hensynet til små virksomheter i høringsnotatet. Regelrådet mener det er viktig i denne typen utredninger å kommentere hvordan berørt næringsliv «ser ut». Det gjelder antall, størrelsesfordeling og bransjetilhørighet samt konkurransesituasjon. Med en slik vurdering kunne en ha drøftet om det for eksempel kunne være aktuelt med mindre strenge regler for små virksomheter i enkelte av forslagene der det eventuelt ikke ville gå utover arbeidstakernes sikkerhet. Arbeidstilsynet kunne også vurdert om det er behov for særskilte overgangsordninger for de små virksomhetene, som har mindre administrativ kapasitet enn større selskaper og konsern.

3.5. Alternative tiltak

Regelrådet merker seg at det er vurdert alternative tiltak på flere av punktene i forslagene. Det er også positivt at det er redegjort for situasjonene i andre land. På de punktene der de andre nordiske landene skiller seg klart fra de reglene som foreslås å gjelde for Norge kunne en ha drøftet hva dette skyldes og hvilke virkninger det kan ha på blant annet konkurransesituasjonen i ulike bransjer.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Høringsnotatet omtaler ikke forutsetninger for vellykket gjennomføring av de nye reglene. Det gjelder for eksempel hvilke tiltak en ser for seg innenfor informasjon og veiledning. Videre burde foreslått innføringstidspunkt og eventuelle overgangsordninger vært kommentert.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet mener at denne høringen reiser noen mer overordnede spørsmål om regelverksutvikling. Det gjelder for det første om det er mulig å tenke seg enda mer funksjonsbaserte og teknologinøytrale utforminger av denne type regelverk, samtidig som man ivaretar behovet for å kunne føre effektivt tilsyn og regulere prosesser i nødvendig grad. Funksjonsbasert regelverk som angir et ytelsesnivå eller sikkerhetsstandard som skal oppnås, antas å kunne stimulere innovasjon og utvikling i næringslivet i større grad enn detaljerte regler som regulerer *hvordan* ønsket nivå skal oppnås. Teknologinøytralt regelverk kan også stimulere til innovasjon og være mer robust slik at forskriften ikke må endres hver gang det skjer teknologisk utvikling.

Videre er det interessant å diskutere hvorvidt økt bruk av standarder fra norsk og internasjonalt standardiseringsarbeid inn i regelverket kunne ha vært nyttig. Vi tenker da på henvisning til eksisterende og anerkjente standarder i regelverket, fremfor at alle detaljene skal stå i selve forskriften og forskriften dermed må endres hver gang standarden endres. I dette høringsforslaget vises det til Norsk Standard i omtalen av forslaget om å endre grenseverdien for pusteluft fra fyllingsanlegg, men i forslaget til forskriftstekst er det ikke henvist til Norsk Standard.

Regelrådet etterlyser også en nærmere beskrivelse av innspillene fra partene som ble involvert tidlig i prosessen, og hvordan disse er hensyntatt i Arbeidstilsynets høringsforslag.

Regelrådet vil også peke på at høringsnotatet er krevende å lese og forholde seg til fordi det kombinerer så mange ulike forslag i en høring. Det kan være hensiktsmessig for berørte parter at endringer i arbeidsmiljøforskriftene sendes samlet på høring, men det kan også by på utfordringer. Regelrådet vil oppfordre Arbeidstilsynet til å undersøke berørtes syn på høringspraksisen og ta eventuelle endringsinnspill med i fremtidig forbedringsarbeid.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Forslaget til presisering av krav til innkvartering bygger på en antakelse om at forskriftsfesting i seg selv av regler som det er veiledet om i flere år vil gi endring i atferd hos de arbeidsgiverne som i dag ikke tilbyr forsvarlig innkvartering. Andre mulige årsaker til manglende etterlevelse av

regelverket, som eventuell lav risiko for å få tilsyn, diskuteres ikke. Regelrådet vil derfor understreke at det er viktig at regelverket evalueres etter noe tid. Da kan man forbedre det og vurdere å fjerne eventuelle unødvendig detaljerte krav som likevel ikke ser ut til å øke etterlevelsen eller forbedre uforsvarlige forhold for arbeidstakerne.

Basert på høringsnotatet som helhet og svakhetene i utredningen kan ikke Regelrådet konkludere med om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dersom berørt næringsliv hadde vært nærmere beskrevet, og ventede kostnadsvirkninger hadde kommet tydeligere frem, hadde det vært enklere å ta stilling til om regelverksforslagene oppnår formålet uten unødvendige kostnader for næringslivet eller ikke.