

Grethe Gullhaug
Kjetil Sangolt

Byggherre- forskriften

med kommentarer



GRETHe GULLHAUG OG KJETIL SANGOLT

BYGGHERREFORSKRIFTEN

MED KOMMENTARER



GYLDENDAL
JURIDISK

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2016
1. utgave, 1. opplag 2016

ISBN 978-82-05-45127-8

Omslagsdesign: Gyldendal Juridisk
Sats: HAVE A BOOK
Brødtekst: Minion Pro 10,5/15 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Juridisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/juridisk
juridisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven
eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR,
interesseorgan for rettighets'havere til åndsverk. Kopiering i
strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og
inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1 INNLEDNING	13
1.1 Disposisjon og oppbygning	13
1.2 Kort om rettskilder	14
1.3 En ulykkesutsatt næring og et risikobilde i endring	15
1.4 Overordnet om vernelovgivningen	18
1.4.1 Hjemmelsgrunnlaget	18
1.4.2 Karaktertrekk ved vernelovgivningen	18
1.4.2.1 Reglene kan ikke fravikes ved avtale	18
1.4.2.2 Parallel og til dels overlappende regulering	19
1.4.2.3 Straffesanksjonerte regler	19
1.4.2.4 Redusert skyldkrav	20
1.4.3 Omfattende forskriftsverk og behovet for forenklinger	20
1.5 Historikk og hjemmelsgrunnlag	21
1.5.1 Byggeplassdirektivet	21
1.5.2 Hjemmelsgrunnlaget for dagens byggherreforskrift	22
1.5.3 Om 1995-forskriften og begrunnelsen for revidert forskrift	23
1.5.4 Betydningen av 1995-forskriften ved fastleggelsen av innholdet i ny forskrift	25
1.6 Om Arbeidstilsynet som tilsynsorgan, og betydningen av deres uttalelser ..	25
1.6.1 Arbeidstilsynets oppgaver	25
1.6.2 Arbeidstilsynets kommentarer til byggherreforskriften	27
1.6.3 Arbeidstilsynets vedtaks- og påleggspraksis	28
1.7 Entrepriseformer	28

KAPITTEL 2 BYGGHERREFORSKRIFTEN KAPITTEL 1: INNLEDENDE	
BESTEMMELSER	32
2.1 Oppbygning og videre disposisjon	32
2.2 Formålsbestemmelsen i § 1	32
2.2.1 Forskriftsteksten	32
2.2.2 Hvorfor formålsbestemmelse?	32
2.2.3 Nærmere om innholdet i formålsbestemmelsen	33
2.2.4 Avgrensning mot ytre miljø	35
2.2.5 Avgrensning mot utenforstående tredjepersoner	36
2.3 Byggherreforskriften § 2: Forskriftens virkeområde	36
2.3.1 Forskriftsteksten i § 2	36
2.3.2 Innledende om bestemmelsen	36
2.3.3 Grunnvilkåret for at BHF skal komme til anvendelse er at det utføres «bygge- eller anleggsarbeid»	37
2.3.4 Vilkårene «midlertidig eller skiftende»	38
2.3.5 Vilkåret «arbeidsplass»	39
2.3.5.1 Innledning	39
2.3.5.2 Enkeltmannsbedrifter	40
2.3.5.3 Særlig om dugnadsarbeid	41
2.3.6 Forskriften gjelder arbeidsplasser hvor det «utføres» bygge- eller anleggsvirksomhet	43
2.3.7 For hvilket geografisk område gjelder forskriften	44
2.3.8 Formålsbestemmelsen som rettesnor for hvorvidt et arbeid er innenfor eller utenfor byggherreforskriftens virkeområde	44
2.4 Byggherreforskriften § 3: Hvem forskriften retter seg mot	45
2.4.1 Forskriftsteksten	45
2.4.2 Om pliktsubjektene	45
2.4.2.1 Overordnet om rollefordelingssystemet i byggherreforskriften	45
2.4.2.2 Byggherren er hovedaktør	46
2.4.2.3 Øvrige pliktsubjekter	49
2.4.3 Prosjektlederen i 1995-forskriften er borte i gjeldende forskrift	49
2.4.4 Byggherreforskriften i forbrukerforhold	50
2.4.4.1 Begrenset anvendelse	50
2.4.4.2 Forholdet mellom BHF § 3 annet ledd og direktivteksten	51
2.4.4.3 Innholdet i forbrukerbegrepet	52
2.5 Byggherreforskriften § 4: Definisjoner	55
2.5.1 Forskriftsteksten	55
2.5.2 Nærmere om begrepet «bygge- eller anleggsarbeid»	56
2.5.2.1 Underpunkt 1: «oppføring av bygninger»	56

2.5.2.2 Underpunkt 2: «innrednings-, utsmykkings- og installasjonsarbeid»	56
2.5.2.3 Underpunkt 3: «montering og demontering av prefabrikerte elementer»	57
2.5.2.4 Underpunkt 4: «riving, demontering, ombygging og istandsetting»	57
2.5.2.5 Underpunkt 5: «sanering og vedlikehold»	57
2.5.2.6 Underpunkt 6: «alminnelig anleggsvirksomhet»	57
2.5.2.7 Underpunkt 7: «graving, sprengning og annet grunnarbeid»	57
2.5.2.8 Underpunkt 8: «annet arbeid som utføres i tilknytning til bygge- eller anleggsarbeid»	58
2.5.3 Byggherrebegrepet	58
2.5.3.1 Den som får utført et bygge- eller anleggsarbeid	58
2.5.3.2 Hvorvidt det kan avtales hvem som skal være byggherre	59
2.5.3.3 Profesjonelle byggerrer kontra engangsbryggerrer	60
2.5.4 Byggherrens representant	60
2.5.5 Forbruker	60
2.5.6 Koordinator	61
2.5.7 Prosjekterende	61
2.5.8 Arbeidsgiver og enmannsbedrift	62
KAPITTEL 3 BYGGHERREFORSKRIFTEN KAPITTEL 2: BYGGHERRENS PLIKTER	63
3.1 Systematikken i kapittel 2	63
3.2 Byggherreforskriften § 5: Generelle plikter	64
3.2.1 Forskriftsteksten	64
3.2.2 Overordnet om § 5	64
3.2.3 Nærmere om § 5 første ledd	65
3.2.4 Nærmere om § 5 annet ledd, byggherrepliktene i planleggings- og prosjekteringsfasen	67
3.2.4.1 Innledning	67
3.2.4.2 BHF § 5 annet ledd bokstav a	68
3.2.4.3 BHF § 5 annet ledd bokstav b	70
3.2.4.4 BHF § 5 annet ledd bokstav c	71
3.2.5 Nærmere om byggherrepliktene i utførelsesfasen, § 5 tredje ledd	73
3.2.6 Nærmere om byggherrens oppfølgningsplikter overfor øvrige aktører, jf. § 5 fjerde ledd	74
3.3 Byggherreforskriften § 6: Utforming av tilbudsgrunnlaget	74
3.3.1 Forskriftsteksten	74

3.3.2 Om bestemmelsen	74
3.3.3 Nærmere om utformingen av tilbudsgrunnlaget	77
3.4 Plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø	77
3.4.1 Byggherreforskriften § 7	77
3.4.2 Overordnet om SHA-planen	77
3.4.3 Hvem som skal utarbeide SHA-planen	78
3.4.4 Tilbudsgrunnlag og SHA-plan	79
3.4.5 SHA-planen skal være tilpasset det konkrete prosjektet	79
3.4.6 Byggherrens SHA-plan og den utførende internkontrollsyste.....	80
3.4.7 Krav til formidling av planen	80
3.4.8 Krav til oppbevaring	82
3.5 Byggherreforskriften § 8: Krav til planen for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø	83
3.5.1 Forskriftsteksten	83
3.5.2 Overordnet	84
3.5.3 Krav til organisasjonskart	84
3.5.4 Krav til fremdriftsplan	85
3.5.5 Spesifikke tiltak	86
3.5.6 Rutiner for avviksbehandling	88
3.5.7 Plikt til oppdatering	90
3.6 Byggherreforskriften § 9: Forebyggende tiltak	90
3.6.1 Forskriftsteksten	90
3.6.2 Overordnet om bestemmelsen	91
3.6.3 Nærmere om enkelpunktene i § 9	93
3.7 Byggebransjen må følge minstestandarden fastsatt i den allmennnjorte tariffavtalen	99
3.8 Byggherreforskriften § 10: Forhåndsmelding til arbeidstilsynet	100
3.8.1 Forskriftsteksten	100
3.8.2 Vilkårene for byggherrens plikt til å sende forhåndsmelding	101
3.8.3 Særlig om forbrukertilfellene	102
3.8.4 Forhåndsmeldingen skal settes opp på bygge- eller anleggspllassen og oppdateres	102
3.8.5 Innholdet i forhåndsmeldingen	103
3.9 Byggherreforskriften § 11: Internkontroll	104
3.9.1 Forskriftsteksten	104
3.9.2 Om bestemmelsen	104
3.9.3 Kort om Internkontrollforskriften	105
3.10 Byggherreforskriften § 12 om dokumentasjon for fremtidige arbeider	107
3.10.1 Forskriftsteksten	107
3.10.2 Om bestemmelsen	107
3.11 Byggherreforskriften §§ 13–15 om koordinatorrolle.....	111

3.12 Byggherreforskriften § 13: Utpeking og oppfølging av koordinator	111
3.12.1 Forskriftsteksten	111
3.12.2 Når skal det oppnevnes koordinator?	112
3.12.3 Antallet koordinatører	114
3.12.4 Koordinator for prosjekteringsfasen (KP) og koordinator for utførelsesfasen (KU)	115
3.12.4.1 Innledning	115
3.12.4.2 Legaldefinisjon i BHF § 4 bokstav e og kravet i BHF § 10 om identifisering	115
3.12.4.3 Kompetansekrav som er felles for KP og KU	116
3.12.4.4 Særskilte kompetansekrav til KU	117
3.12.5 Vurdering av rollekonflikt	118
3.12.5.1 Innledning	118
3.12.5.2 Nærmere om forhold som kan føre til interessekonflikt ..	120
3.12.5.3 Byggherrens plikt til å påse at KP/KU utfører sine oppgaver	122
3.12.5.4 Formkrav ved utnevнelse av koordinator	123
3.12.6 Hvem er best egnet til å ivareta oppgavene som koordinator?	124
3.12.7 Når byggherren selv er koordinator	125
3.12.8 Bygge- eller anleggsprosjekter med flere byggherrer	126
3.12.9 Flere bygge- eller anleggsprosjekter i samme områder	127
3.13 Byggherreforskriften § 14: Nærmere om innholdet i koordinatorens oppgaver	127
3.13.1 Forskriftsteksten	127
3.13.2 Koordinering i to faser	128
3.13.3 Nærmere om KP sine oppgaver	128
3.13.4 Nærmere om KU sine oppgaver	130
3.13.5 Ingen godkjenningsordning for koordinator	134
3.13.6 Koordinatorskole	135
3.13.7 Koordinatorens oppgaver etter § 14 og forholdet til hovedbedriftens oppgaver	135
3.14 Byggherreforskriften § 15: Oversiktslister	136
3.14.1 Forskriftsteksten	136
3.14.2 Om bestemmelsen	136
3.14.3 Den nærmere utformingen av oversiktslistene	137
3.14.4 Ikke krav om fortløpende ajourføring	140
3.14.5 Oversiktslistene skal kunne fremvises ved kontroll	141
3.14.6 Forholdet til personvernlovgivningen	141
3.14.7 Oppbevaringsplikt for oversiktslister etter at prosjektet er avsluttet	142
3.14.8 Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser	143

BYGGHERREFORSKRIFTEN

3.15 Byggherreforskriften § 16: Byggherrens representant	145
3.15.1 Forskriftsteksten	145
3.15.2 Delegasjonshjemmel	145
3.15.3 Ingen angitte kompetansekrav ved oppnevnelse av byggherrens representant	146
3.15.4 Kravet i § 16 annet ledd om vurdering av rollekonflikt	146
3.15.5 Kontrakten	148
3.15.6 Flere byggherrens representanter?	150
3.15.7 Byggherrens restansvar	150
3.15.8 Etterprøvbarhet av vurderingene knyttet til oppnevnelse	151
KAPITTEL 4 BYGGHERREFORSKRIFTEN KAPITTEL 3:	
DEN PROSJEKTERENDES PLIKTER	152
4.1 Nærmere om den prosjekterende	152
4.2 Forskriftsteksten	152
4.2.1 Den prosjekterendes plikter etter § 17 første ledd	153
4.2.2 Den prosjekterendes plikter etter § 17 annet ledd	154
4.3 Kontraktsutformingen	155
KAPITTEL 5 BYGGHERREFORSKRIFTEN KAPITTEL 4:	
ARBEIDSGIVERENS OG ENMANNSBEDRIFTENS PLIKTER	157
5.1 Innledning	157
5.2 Byggherreforskriften § 18	158
5.2.1 Forskriftsteksten	158
5.2.2 De utførende plikter å følge SHA-planen	158
5.2.3 De utførende plikter å gjennomføre risikovurderinger og følge opp risikoforhold	159
5.2.4 De utførende plikter å gjennomføre forebyggende tiltak	160
5.2.5 De utførende plikter å innarbeide relevante deler av SHA-planen i firmaets internkontrollsysten	160
5.2.6 De utførende skal rapportere om avvik fra SHA-planen	161
5.3 Byggherreforskriften § 19	162
5.3.1 Forskriftsteksten	162
5.3.2 Generelt	162
5.3.3 Når og hva skal det informeres om	162
KAPITTEL 6 BYGGHERREFORSKRIFTEN KAPITTEL 5: STRAFF	
6.1 Generelt om arbeidslivskriminalitet	167
6.2 Byggherreforskriften § 20	167
6.2.1 Forskriftsteksten	167
6.2.2 Innledning	167
6.2.3 Objektive vilkår for å kunne idømme straff: Det må foreligge overtredelse av BHF eller vedtak gitt i medhold av BHF	167

6.2.4 Subjektive vilkår for å kunne idømme straff:	
Krav om forsett eller uaktsomhet	168
6.2.5 Kort om øvrige vilkår for å kunne idømme straff	170
6.2.6 Hjemmelen for straff er arbeidsmiljøloven kapittel 19	170
6.2.7 Straffutmåling – generelt	171
6.3 Foretaksstraff	172
6.3.1 Innledning om foretaksstraff	172
6.3.2 Nærmere om vilkårene i strl. § 27	173
6.4 Nærmere om reglene om forelegg	177
6.5 Straffenivået ved arbeidslivskriminalitet	179
6.5.1 Eksempler fra foreleggspraksis	180
6.6 Sentrale dommer om byggherreforskriften	183
6.6.1 Innledning om rettspraksis om byggherreforskriften	183
6.6.2 Kampen skole – RG-2006-1473	183
6.6.2.1 Sakens bakgrunn	183
6.6.2.2 Nærmere om de ulike tiltalepunktene	183
6.6.3 Merknader til lagmannsrettens begrunnelse for å frifinne kommunen som byggherre	186
6.6.4 Lodalen-dommen – RG-2013-167	186
6.6.4.1 Sakens bakgrunn	186
6.6.4.2 Nærmere om tiltalen mot byggherren	187
6.6.5 Merknader til domfellelsen av byggherren	189
KAPITTEL 7 BYGGHERREFORSKRIFTEN KAPITTEL 6:	
AVSLUTTENDE BESTEMMELSER	191
7.1 Forskriftsteksten	191
7.2 Om bestemmelsen	191
KAPITTEL 8 KONTRAKTSMESSIG HÅNDTERING AV KRAVENE	
I BYGGHERREFORSKRIFTEN	192
8.1 Innledning	192
8.2 Tilbudsgrunnlaget	192
8.3 Kontrakten mellom byggherren og de utførende	193
8.4 SHA-planen i kontraktsgjennomføringsfasen	194
8.5 Byggblankett 8440 A og 8440 B	195
8.6 Interessekonfliktvurderingen bør gjøres skriftlig	195
KAPITTEL 9 ERSTATNING OG KONTRAKTSBRUDD	197
9.1 Forskriften presiserer innholdet i aktørenes kontraktsforpliktelser	197
9.2 Brudd på forskriften kan medføre erstatningsansvar overfor tredjepersoner	199

FORKORTELSER	202
KILDER	203
STIKKORD	210

KAPITTEL 1

Innledning

1.1 Disposisjon og oppbygning

Siktemålet med denne kommentarutgaven om byggherreforskriften (BHF) er at den skal være et verktøy for profesjonelle aktører innenfor bygge- og anleggsnæringen, og gi veiledning om hvordan forskriftens ansvar, roller og oppgaver skal eller kan ivaretas og fordeles.

Gjeldende forskrift, som trådte i kraft 1. januar 2010, erstattet opprinnelig byggherreforskrift fra 1995.

BHF inneholder en rekke plikter som myndighetene pålegger hovedaktørene i bygge- og anleggsbransjen, for at disse i størst mulig grad skal bidra til at hensynene til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) blir ivaretatt under planlegging, prosjektering og gjennomføring av bygge- og anleggsarbeider.

Mens 1995-forskriften var bygget opp omkring fasene i et bygge- og anleggsprosjekt, er reglene i dagens forskrift hovedsakelig inndelt i kapitler som er rettet mot hovedaktørene i et bygge- eller anleggsarbeid, det vil si byggherrene (kapittel 2), de prosjekterende (kapittel 3) og de utførende (kapittel 4). Forskriften har i tillegg et innledende kapittel med mer generelle bestemmelser og definisjoner (kapittel 1) samt et særskilt kapittel om straff (kapittel 5) i tillegg til avsluttende bestemmelser (kapittel 6). Disposisjonen i boken følger langt på vei samme systematikk:

Bokens kapittel 1 er en innledning, der hensikten er å sette byggherreforskriften inn i en større sammenheng. I kapittel 2 til 7 gjennomgår vi paragrafene i forskriften i stigende rekkefølge. I vårt kapittel 6 om straff ser vi videre enn selve byggherreforskriften for å få frem sammenhengen med straffebestemmelsene i arbeidsmiljøloven og straffeloven. I bokens kapittel 8 behandler vi kontraktsmessig håndtering av forskriftens krav, før vi i kapittel 9 avslutter med hvorvidt brudd på byggherreforskriften kan gi grunnlag for kontraktsrettslige misligholdsbeføyelser og/eller erstatning ovenfor tredjepersoner.

1.2 Kort om rettskilder

Byggherreforskriften er hjemlet i arbeidsmiljøloven, og både lovteksten og forarbeidene til denne vil derfor kunne være relevante rettskilder ved fastleggingen av enkeltbestemmelser i BHF.

Til BHF foreligger det ikke noen offentlig utredning, men det foreligger et høringsnotat¹ som gjennomgår 36 innkomne høringsuttalelser og Arbeidstilsynets kommentarer til disse. Både høringsnotatet og uttalelsene som ble gitt, har lav vekt rettslig sett. De er likevel interessante ved at de belyser en del utfordringer med forskriften, i tillegg til at de angir hva Arbeidstilsynet har ment at ordlyden i forskriften skal bety, noe som gir seg utslag i hvordan den blir praktisert.

Rettspraksis om byggherreforskriften er begrenset,² og av teoretiske fremstillinger av forskriften er Arbeidstilsynets kommentarer³ den mest utførlige. Disse kommentarene vil vi komme nærmere inn på i forbindelse med behandlingen av de enkelte forskriftsbestemmelsene. I tillegg har Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA) utarbeidet en praktisk veileder til forskriften, som ble oppdatert i 2013,⁴ og Arbeidstilsynet har også utarbeidet en særskilt brosjyre beregnet for byggherresiden.⁵

EF-direktivet som forskriften bygger på, vil også kunne gi veiledning om hvordan forskriften skal forstås.⁶ Tilsvarende gjelder for de merknader EU-kommisjonen har gitt. Disse merknadene er dels gitt ut i form av en generell, ikke-bindende veileder⁷,

1 Jf. Arbeidstilsynets oversendelse av Forslag til ny forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplatser, datert 23. mai 2008, vedlegg 3 Høringsnotat.

2 De to mest sentrale nyere dommene er Kampen skole (RG-2006-1473) og OBOS-saken (RG-2013-167).

3 Kommentarer til forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplatser (byggherreforskriften): <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=209637>.

4 Tilgjengelig på <http://www.ebanett.no/>, under «Arbeidsrett og HMS», «EBAs praktiske veileder til Byggherreforskriften», eller direkte på <http://www.ebanett.no/article.php?articleID=2080&categoryID=428>.

5 Se arbeidstilsynet.no, «HMS på byggeplassen», «Byggherreforskriften», under «last ned»: «Er du byggherre?».

6 Rådsdirektiv av 24. juni 1992 om gjennomføring av minimumskrav til sikkerhet og helse på midlertidige eller mobile byggeplatser (åttende særdirektiv i henhold til artikkel 16 nr. 1 i direktiv 89/391/EØF) [byggeplassdirektivet].

7 Non-binding guide to good practice or understanding and implementing Directive 92/57/EEC, se <http://www.scribd.com/doc/54585794/2010-3337-KE3010351ENC-WEB-OPTIMISED>

dels i en rapport om hvordan direktivet har fungert.⁸ Når det gjelder rapporten, redegjør den for hvordan direktivet fungerte frem til 2008, basert på undersøkelser av 15 EU-land. Rapporten er med andre ord utarbeidet mens den opprinnelige byggherreforskriften fra 1995 fortsatt var gjeldende.

Generelt gjelder at EF-direktiv er bindende for medlemsstatene med hensyn til målsetning, samtidig som de overlater til nasjonale myndigheter å bestemme form og midler for gjennomføringen.⁹ Dette i motsetning til forordninger, som skal gjennomføres som de er, altså ved henvisningsmetoden.¹⁰ Direktivene setter dermed, med hjemmel i EØS-avtalen, rammer for hva Norge ved gjennomføringen av direktivet må sikre at ivaretas i norsk rett. Dette har betydning når direktivet benyttes som et tolkningsmoment, både ved at det er en presumsjon for at forpliktelsene er søkt ivaretatt, men også ved at departementet står fritt innenfor de rammer direktivet (og arbeidsmiljøloven) trekker opp.

Når det gjelder rettspraksis fra EU-domstolen, har vi bare funnet to avgjørelser¹¹ av tilstrekkelig relevans til at de er tatt med i boken. Spørsmålet om hvorvidt forskriften er i samsvar med reguleringen i direktivet, blir for øvrig ikke nærmere vurdert i boken, foruten noen merknader tilknyttet brukertilfellene i punkt 2.4.4.2.

1.3 En ulykkesutsatt næring og et risikobilde i endring

Statistikk fra Arbeidstilsynet viser at bygge- og anleggsnæringen er blant bransjene som ligger høyest på statistikken over dødsulykker.¹² Bransjen har også vært høyt plassert når det gjelder yrkesskader, både sett i forhold til antall sysselsatte og

8 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the practical implementation of Health and Safety at Work Directives 92/57/EEC (temporary and mobile sites) and 92/58/EEC (safety signs at work). Rapporten blir heretter henvist til som EU-kommisjonens erfaringsdokument. Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0698>.

9 Jf. Fredrik Sejersted mfl., *EØS-rett*, 2. utgave, Oslo 2003, på side 48. Se også Henrik Bull, *Saksgangen ved vedtakelse av nytt EØS-regelverk*, 2005, publisert på Lovdata.

10 Jf. Henrik Bull, *Saksgangen ved vedtakelse av nytt EØS-regelverk*, 2005, publisert på Lovdata.

11 Dommer fra EU-domstolen er tilgjengelige på <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

12 Jf. Arbeidstilsynet Kompass Tema nr. 3 2015: Arbeidsskadedødsfall i Norge. Se også <http://www.arbeidstilsynet.no/seksjon.html?tid=206843/>.

i forhold til totalt antall skadde.¹³ Hovedårsaken til at bygge- og anleggsnæringen ligger høyt oppe på listen over ulykkesutsatte bransjer, er arbeidets karakter. Et bygge- eller anleggsarbeid forutsetter ofte arbeidsoperasjoner der det er nødvendig å benytte tungt maskinelt utstyr. Det konkrete arbeidet blir videre gjerne utført på trange eller uoversiktlige byggeplasser, i høyden, eller i områder hvor det kan skje utrasing eller kollaps. Ikke sjeldent utføres det parallelle arbeidsoperasjoner på bygge- eller anleggsstedet. Et eksempel på det siste er at det ett sted arbeides på bakkeplan, mens det et annet sted pågår kranarbeid. Det er ikke alltid arbeidstakere fra samme virksomhet som utfører disse parallelle arbeidene, samtidig som det kan være helt avgjørende for å unngå skader at ulike arbeidsoperasjoner er samordnet.

Den teknologiske utviklingen har på mange områder redusert ulykkesrisikoen for arbeidsoperasjoner som før var forbundet med stort skadepotensial. Eksempelvis er skaderisikoen ved sprengning betydelig redusert sammenliknet med tidligere. Tilsvarende har økt bevissthet rundt bruk av verneutstyr, krav til opplæring og sertifisering samt økt fokus på planlegging av konkrete arbeidsoperasjoner bidratt til å redusere antallet ulykker. Statistikk fra Arbeidstilsynet viser også en markant nedgang i antallet dødsulykker i perioden 1970–2012.¹⁴

Samtidig som skaderisikoen på mange områder har gått ned, kan vi også snakke om et risikobilde i endring. Den teknologiske utviklingen har ført til at det i dag settes i gang bygge- og anleggsarbeider på steder hvor slikt arbeid tidligere var utenkelig. Det bygges på brattere steder enn tidligere, det bygges høyere, og det bygges lenger ned i grunnen. Fortetting er at annet stikkord. Ved at bygge- eller anleggsprosjekter ofte legges nært opp til eksisterende bygg eller anlegg, øker kompleksiteten, herunder risikoen for at eksisterende bygg eller anlegg påføres skade. Dagens bygge- eller anleggsprosjekter vil også ofte dreie seg om ombygging eller utbygging av eksisterende bygg eller anlegg som skal være i bruk i byggeperioden. I tillegg til at dette øker risikoen for de eksisterende brukerne, øker også risikoen for at utenforstående tar seg inn på bygge- og anleggsstedet, slik at de som jobber der, utsettes for skader.

Den økte internasjonaliseringen innenfor bygge- og anleggsnæringen er også et forhold som gjør at vi kan snakke om et endret risikobilde. Skadestatistikk viser at utenlandsk arbeidskraft langt oftere er involvert i ulykker på norske bygge- og

¹³ Arbeidstilsynet hadde tidligere statistikk på yrkesskader basert på tall fra NAV, men dette er nå fjernet fra Arbeidstilsynets sider av frykt for at statistikken skal kunne gi et misvisende bilde.

¹⁴ Arbeidstilsynet Kompass Tema nr. 3 2013, Hovedtrekk ved dødsulykkene 2012, side 5.

anleggsplasser enn norske arbeidstakere.¹⁵ Stikkord i denne forbindelse er blant annet bruk av ufaglært arbeidskraft, manglende sertifisering og sikkerhetsopplæring, ulykker som skyldes misforståelser som følge av språkproblemer, risikoforhold som oppstår som følge av kulturforskjeller,¹⁶ og ulykker som inntreffer på grunn av manglende overholdelse av hvile- og arbeidstidsbestemmelser (sosial dumping).¹⁷

Arbeidstilsynet har i tillegg til å føre løpende statistikk over antallet ulykker i bygge- og anleggsbransjen også utarbeidet statistikk som viser hvordan arbeidsulykkene rent faktisk har inntruffet.¹⁸ Utover at denne synliggjør at ulykkene gjerne har fatale utfall, viser den ikke minst at omfanget av ulykkene kunne vært redusert dersom den konkrete arbeidsoperasjonen hadde vært planlagt og/eller blitt utført på en annen måte. Det å planlegge for å unngå skader i bygge- eller anleggsperioden er et av grunnhensynene bak reglene i BHF.

Det faktum at forsvarlig planlegging og forsvarlig utførelse er skadeforebyggende, er også en av hovedårsakene til at vernelovgivningen rettet mot bygg og anlegg har økt betydelig i omfang de siste tiårene.

Som en del av oppfølgingen av regelverket utfører Arbeidstilsynet en omfattende tilsynsvirksomhet, som leder til et stort antall reaksjoner per år. Statistikk knyttet til dette omtales nærmere under punkt 1.6.1.

Uavhengig av om det foreligger straffbare forhold, har Arbeidstilsynet hjemmel til å stanse pågående bygge- eller anleggsvirksomhet som de vurderer som risikofylt.¹⁹ Slike avbrudd i produksjon vil kunne lede til forsinkelser i det pågående prosjektet med misligholdsbeføyelser fra kontraktspart som mulig konsekvens.

Sikkerhet i arbeidslivet har også allmenn interesse, og ulykker vies ofte stor medieoppmerksomhet med påfølgende mulighet for omdømmetap. Ikke sjeldent vil medieinteressen være særlig stor når det er kjente firmaer involvert i ulykker eller forskriftsbrudd, selv om det ikke nødvendigvis er det aktuelle firmaet som er å klandre for ulykken eller de mangelfulle sikkerhetsmessige forholdene.

15 Arbeidstilsynet Kompass Tema nr. 2 2012, Arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere, se <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=235204>.

16 Dette er fremhevet i EU-kommisjonens erfaringssdokument side 9.

17 Se tilknyttet dette lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v., LOV-1993-06-04-58, samt forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, FOR-2008-02-22-166.

18 Se <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=207424>, tilgjengelig på arbeidstilsynets sider under fanen «Statistikk»

19 Se arbeidsmiljøloven § 18-8, jf. § 18-6.

Medieomtalen kan være en stor belastning for de selskaper og enkeltpersoner som blir omtalt i reportasjene. Selv om det gjennom kontraktsregulering kan være mulig å sikre seg mot de økonomiske konsekvensene av ulykker eller manglende overholdelse av SHA-bestemmelser fra en underentreprenørs side, vil det gjerne være betydelig vanskeligere, om ikke umulig, å regulere bort risikoen for omdømmetap. Valg av kontraktspartnere som tar SHA på alvor, vil her være det sikreste virkemidlet mot mulig tap av omdømme.

De forpliktelser bedriftene blir pålagt gjennom vernelovgivningen, vil innebære en økonomisk byrde, med krav til risikovurderinger og gjerne innhenting av eksterne konsulenter for å ivareta særskilte forpliktelser. Dette kan utgjøre et problem for små og mellomstore bedrifter.²⁰ Slike kostnader vil samtidig kunne være beskjedne sammenliknet med det som kan bli konsekvensene av en alvorlig ulykke: stans i prosjekter, tidsbruk knyttet til oppfølging av ulykker, oppfølging av forulykkede og pårørende, medier og arbeidstilsyn,apt inntjenning, tap av potensielt nye oppdrag, sykefravær, misfornøyde ansatte, svekket arbeidsmiljø og svekket rekruttering. Uten at vi har noe konkret tallmateriale på dette, virker det nærliggende at effektene kan ha store økonomiske ringvirkninger.

1.4 Overordnet om vernelovgivningen

1.4.1 Hjemmelsgrunnlaget

Vernereglene finner vi først og fremst i arbeidsmiljøloven, dels direkte i loven, og dels i forskrifter gitt med hjemmel i loven. Byggherreforskriften er eksempel på det siste. Den historiske utviklingen mot en byggherreforskrift, og forholdet til hjemmelsgrunnlaget for denne forskriften, behandles nærmere i punkt 1.5.

1.4.2 Karaktertrekk ved vernelovgivningen

1.4.2.1 Reglene kan ikke fravikes ved avtale

Byggherrer, entreprenører og rådgivere som er vant til at man kan inngå de avtaler man måtte ønske, og som gjerne gjør endringer og tilpasninger til NS-kontraktene, må være bevisst på at man ikke har samme avtalefrihet når det kommer til BHF eller forskrifter som er ment å ivareta sikkerheten i bygge- eller anleggsprosjekter.

²⁰ Se nærmere i erfaringsdokumentet til EU-kommisjonen, COM/2008/0698 final.

Disse vernereglene er offentligrettslige regler som ikke kan fravikes gjennom avtale. Som vi vil komme tilbake til, åpner likevel reglene for at det kan inngås visse avtaler, der formålet nettopp er å bidra til økt sikkerhet. Her viser vi særlig til BHF §§ 13 flg. om koordinatorrollen, og til § 16, som har regler om byggherrens representant.

1.4.2.2 Parallel og til dels overlappende regulering

Et annet gjennomgående trekk ved vernelovgivningen er at det gjerne finnes flere forskrifter med ganske likelydende innhold som retter seg mot ulike aktører. Videre er det ikke sjeldent slik at en bestemt pliktregel kan være rettet mot flere aktører.

Det forhold at samme regel langt på vei kan rette seg mot flere ulike fysiske eller juridiske personer eller pliktsbjekt, som dermed har overlappende ansvar, innebærer at flere må opptre på samme måte. Tanken er på den ene siden at man skal ha et sikkerhetsnett dersom en aktør feiler, men også at lovgiver har sikret seg at grensesnittet mellom de ulike aktørenes ansvar blir vel ivaretatt, slik at man ikke ender i en situasjon der ingen oppfatter seg ansvarlig og forventer at andre tar hånd om den aktuelle risikoen.

Parallel og overlappende regulering er også tilfellet når det gjelder BHF, typisk at konkrete plikter dels kan være pålagt både byggherre, prosjekterende og utførende. Det at en forskrift har flere såkalte pliktsbjekt, betyr imidlertid ikke at ansvar for en aktør automatisk innebærer ansvar også for de øvrige. Se eksemplvis Kampen skole-dommen (RG-2006-1473), der Borgarting lagmannsrett uttalte følgende:

«Etter byggherreforskriften § 5 skal byggherre, prosjektledere og arbeidsgivere sørge for at bestemmelserne i byggherreforskriften blir gjennomført. Dette kan imidlertid ikke innebære at bestemmelser i forskriften som særskilt pålegger en aktørs ansvar, også uten videre legger ansvar til andre aktører.»

Vi kommer nærmere tilbake til dette temaet i kapittel 6, og vil da også behandle spørsmålet om hvorvidt det resultatet som følger av ovennevnte dom, som er avgjort i medhold av byggherreforskriften fra 1995, også er uttrykk for gjeldende rett i dag.

1.4.2.3 Straffesanksjonerte regler

Vernereglene er gjennomgående straffesanksjonerte slik at overtredelse vil kunne resultere i personlig ansvar og/eller ansvar for foretak gjennom reglene om foretaksstraff. Det finnes flere eksempler der aktører har blitt idømt personlig ansvar. Den mest kjente dommen gjelder Kampen skole (RG-2006-1473), der både en

arbeidsformann for rivningsfirmaet og generalentreprenørens anleggsleder ble dømt for uaktsomt drap etter at to bygningsarbeidere omkom i forbindelse med rivningsarbeid. Bøtestraff/foretaksstraff er likevel det mest vanlige. Temaet straff behandles nærmere i kapittel 6.

1.4.2.4 Redusert skyldkrav

I den alminnelige strafferetten er et av grunnvilkårene for å kunne bli idømt straff at det foreligger en forsettlig lovovertrædelse. Det innebærer noe forenklet at det stilles krav om at straffebudet er overtrådt med vitende eller vilje.²¹ Innenfor vernelovgivningen er skyldkravet gjennomgående redusert til et krav om uaktsom overtrædelse.

Spørsmålet om hva som skal til for at en handling eller unnlatelse skal kunne anses som uforsvarlig eller klanderverdig nok til at uaktsomhetskravet må anses som oppfylt, kommer vi også tilbake til i kapittel 6.

1.4.3 Omfattende forskriftsverk og behovet for forenklinger

De siste tiårene har det blitt vedtatt et stort antall forskrifter beregnet for ulike bransjer og ulike arbeidssituasjoner. Detaljerte regler gir bedre veiledning for de personer regelverket er ment å omfatte, samtidig som det også er en fare for at det kan være vanskelig å finne frem og skaffe seg oversikt dersom reguleringen blir for omfattende og detaljert.

Det å gjøre regelverket mer oversiktig var siktemålet med de endringer som ble gjort med virkning fra 1. januar 2013, der førtisjuv forskrifter ble kortet ned til seks forskrifter.

Konkret resulterte denne forenklingen i følgende forskrifter:²²

- 1 Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning²³
- 2 Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidssteder (arbeidsplassforskriften)²⁴

²¹ Se mer i detalj Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 5. utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn, Oslo 2004, på side 232 flg.

²² <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=233238>.

²³ FOR-2011-12-06-1355.

²⁴ FOR-2011-12-06-1356.