



Nærings- Og Fiskeridepartementet

Att:

Postboks 8090 Dep

0032 Oslo

Fiskeridirektoratets høringsinnspill til forslag til teknisk regelverk for akvakulturanlegg og valg av arbeidsmiljøregelverk for havbruk til havs

Fiskeridirektoratet viser til høring av forslag til teknisk regelverk for akvakulturanlegg og valg av arbeidsmiljøregelverk for havbruk til havs 28. november 2024.

Forslag til regelverk for utforming og utrustning for akvakulturanlegg til havs, samt presisering av arbeidsmiljølovens virkeområde til eksplisitt å omfatte akvakulturvirksomhet til havs, er utarbeidet av blant annet Fiskeridirektoratet i samarbeid med andre myndigheter. Fiskeridirektoratet stiller seg bak dette forslaget, og vårt høringsinnspill følger under.

1. Innledning og anbefaling

Havbruk til havs åpner for ny industriutvikling og verdiskaping i Norge. Akvakultur til havs har et annet risikobilde enn kystnær akvakultur, og med flere likhetstrekk til andre industrivirksomheter til havs når det gjelder HMS, men introduserer også nye utfordringer sammenlignet med kystnær akvakultur. For eksempel må anleggene og fisken tåle betydelig tøffere værforhold samtidig som avstanden inn til land krever nye løsninger for logistikk og beredskap. Akvakultur skiller seg imidlertid fra annen industri til havs, fordi kjernevirksomheten er knyttet til biologisk matproduksjon som ikke eksisterer i de andre sammenlignbare næringene. Man kan eksempelvis ikke stanse produksjonen uten videre på et akvakulturanlegg, og det vil i enda større grad enn for innaskjærs akvakultur være nødvendig å tenke helhetlig om risikostyringssystem. Havbruk til havs krever derfor nye og særtilpassede rammebetingelser. Etter Fiskeridirektoratet sitt syn er det nødvendig med et regelverk som legger til rette for dette, hvor det tas utgangspunkt i de farene akvakulturnæringen vil møte når driften flyttes til mer eksponerte områder.

Fiskeridirektoratet tar utgangspunkt i at anlegg for havbruk til havs vil måtte være langt mer robuste og kreve en annen iboende beredskap enn dagens kystnære akvakulturanlegg. Videre er det rimelig å anta at utforming og størrelse av slike anlegg vil variere. Laksetildelingsforskriften kapittel 4 åpner ikke for at akvakulturanlegg til havs kan være mobile, men at de må ligge stasjonert på lokalitet under drift.

Fiskeridirektoratet har videre erfaring med at det fragmenterte tekniske regelverket for akvakulturanlegg innaskjærs er utfordrende for aktørene å forholde seg til. Direktoratet mener at et fragmentert regelverk for havbruk til havs blant annet også kan føre til inkonsekvente sikkerhetsnivåer, motstrid og overlappende krav. Dette taler for at kravene bør samles i et særtilpasset regelverk som sikrer helhetlig ivaretagelse av sikkerhet og tekniske hensyn.

Med bakgrunn i det overnevnte må teknisk regelverk for havbruk til havs derfor kunne ta høyde for varierende typer anlegg og særlige forhold ved akvakultur, samtidig som det sikrer robuste anlegg. Dette krever et funksjonsbasert regelverk som er utformet med et helhetlig perspektiv som ivaretar sikkerhet for personell, fisk, miljø og anleggene i seg selv.

Når det kommer til valg av regelverk for å ivareta arbeidsmiljø for personell i havbruk til havs vurderer vi det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i regelverket som gjelder for akvakultur for øvrig, samt stasjonær industri til havs.

Med bakgrunn i dette støtter Fiskeridirektoratet forslag til forskrift om utforming og utrustning for akvakulturanlegg til havs (HAVTEK), samt presisering av arbeidsmiljølovens virkeområde til eksplisitt å omfatte akvakulturvirksomhet til havs. Fiskeridirektoratet vil også understreke at de foreslåtte regelverksendringene er en del av et større arbeid med å utvikle et regulatorisk rammeverk for havbruk til havs. Det samlede rammeverket vil være viktig for å sørge for at havbruk til havs kan etableres og drives med et tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå.

Fiskeridirektoratet vil først adressere noen overordnede kommentarer til forslaget i punkt 2, mens det i punkt 3 gis noen konkrete kommentarer til noen av bestemmelsene i høringsforslaget.

2. Generelle kommentarer

2.1 Helhetlig regulering av sikkerhet i havbruk til havs

Som nevnt over har Fiskeridirektoratet erfaring med at det fragmenterte tekniske regelverket for akvakulturanlegg innaskjærs er utfordrende for aktørene å forholde seg til. Dette har også næringen selv vært tydelige på i forbindelse med innspill til regulering av havbruk til havs.

NYTEK23 er en teknisk forskrift særtilpasset akvakulturanlegg, men har et formål som er avgrenset til å forebygge rømming av fisk. Akvakulturnæringen innaskjærs er eksempelvis også underlagt arbeidsmiljøloven og EL-tilsynsloven, samt underliggende forskrifter som også har betydning for teknisk sikkerhet ved akvakulturanlegg, uten at disse sektorregelverkene er tilpasset akvakulturanlegg. Videre stiller også akvakulturdriftsforskriften tekniske krav av hensyn til fiskevelferd. Kravene i nevnte regelverk er stilt uavhengig av hverandre, noe som bidrar til inkonsekvente sikkerhetsnivåer på ulike områder og på flere områder kan føre til motstrid eller overlappende krav.

For havbruk til havs kan man blant annet anta mer komplekse og mer kostbare anlegg med lang byggetid, samt en helt annen risiko enn innaskjærs. Det vil derfor etter direktoratets syn være viktig at man samler de tekniske kravene i ett og samme særtilpassede regelverk. På denne måten vil man sikre at alle tekniske hensyn blir sett i sammenheng av både næring og forvaltning.

For å sikre at hensynet til personell, fisk, miljø og anlegg blir ivaretatt både enkeltvis og samlet, er det også viktig med helhetlig risikostyring. Erfaring fra innaskjærs akvakultur tilsier at det er et visst sammenfall mellom de bakenforliggende årsakene til ulike konsekvenser, for



eksempel rømming og personskade. Ulike hensyn kan også være motstridende, eksempelvis fare for liv og helse opp mot fiskevelferd. For å oppnå god risikostyring og unngå tap og uønskede hendelser er det derfor viktig med et helhetsperspektiv allerede fra planleggingsfasen. Det er videre hensiktsmessig å legge opp til at både næring og myndigheter lærer på tvers av uønskede hendelser på en bedre måte enn i innaskjærs akvakultur. Dette kan regelverket for havbruk til havs bidra til.

2.2 Særlig om rømmingssikkerhet

Fiskeridirektoratet viser til vår høringsuttalelse på overordnet konsekvensvurdering¹, hvor direktoratet peker på det at effektiv forebygging av rømming vil være avgjørende for å begrense de negative konsekvensene for villaksen som følge av havbruk til havs. Etter Fiskeridirektoratets sitt syn ivaretar bestemmelsene i foreslått HAVTEK rømmingssikkerhet i nye installasjoner beregnet for havbruk til havs på en bedre måte enn NYTEK23, som gjelder for dagens akvakultur. Fiskeridirektoratet vil i denne sammenheng særlig fremheve foreslått innføring av krav om teknologikvalifisering og overvåking.

2.3 Særlig om funksjonsbasert regelverk

Et funksjonsbasert regelverk som forslag om HAVTEK lar det være aktørenes ansvar å finne løsninger for å oppfylle kravene, i motsetning til regelverk der spesifikke løsninger angis av myndighetene. Etter Fiskeridirektoratets syn legger dette til rette for nødvendig fleksibilitet i valg av metoder, fremgangsmåter og teknologiutvikling for havbruk til havs.

Fiskeridirektoratet vil imidlertid understreke at en slik funksjonsbasert tilnærming for havbruk til havs også krever stor modenhet blant aktørene som skal etablere og drifte havbruk til havs. Fiskeridirektoratet vurderer derfor at dette kan være egnet til å vurdere i forbindelse med tildeling av akvakulturtillatelse til havbruk til havs, for eksempel i form av prekvalifiseringskrav, jf. laksetildelingsforskriften § 4-5 andre ledd.

2.4 Forholdet til annet regelverk

Som høringsforslaget peker på, vil det utarbeides en egen styringsforskrift og nødvendige særregler etter arbeidsmiljøloven for havbruk til havs. Styringsforskriften vil henge tett sammen med HAVTEK. Her vil det blant annet være behov for krav til systematisk styrings- og forbedringsarbeid, samt risikovurderinger som både samlet og enkeltvis vurderer farer med effekter på mennesker, fisk, miljø og materielle verdier. Dette vil inkludere vurderinger knyttet til hovedsikkerhetsfunksjoner som er definert i HAVTEK.

Det er i forbindelse med havbruk til havs også behov for en gjennomgang av driftsregelverket. Akvakulturdriftsforskriften må tilpasses dersom den fremdeles skal gjelde for akvakulturanlegg til havs. Dagens forskrift har blant annet krav som ikke er egnet for havbruk til havs.

Et eksempel på et slikt krav er gjenfangstplikten etter akvakulturdriftsforskriften § 39. Gjenfangst av rømt laks til havs vil by på praktiske utfordringer som stort spredningspotensial, værforhold, egnede fartøy og redskapsvalg, samt høy risiko for bifangst av marine arter.

¹ Fiskeridirektoratets høringsinnspill til konsekvensvurdering av havbruk til havs:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-overordnet-konsekvensvurdering-av-havbruk-til-havs-norskerenna-sor-froyabanken-nord-og-tranabanken/id3062322/?uid=33c07abd-0e18-467f-b3f4-c638c93af944>



Det kan også være behov for å stille egne krav for havbruk til havs i driftsregelverket. Tekniske krav i akvakulturdriftsforskriften som for eksempel §§ 19, 20 og 21 bør også gjennomgås for å unngå eventuelle uklarheter, motstrid og dobbeltregulering.

2.5 Særlig om tilsynsmyndigheter

Fiskeridirektoratet er enig i at tilsynsmyndighet i utgangspunktet skal følge hjemmellovene. Direktoratets tilsynsansvar etter foreslått HAVTEK vil være å sikre miljømessig forsvarlig drift, forebygging av rømming, skadebegrensning av rømming og at biomassen holdes innenfor de rammene som settes i regelverk og tillatelser.

I en kartlegging av risikostyring i akvakulturnæringen innaskjærs, utført av Proactima² for Fiskeridirektoratet, ble det fremhevet fra flere respondenter at det kan være krevende å forholde seg til så mange ulike tilsynsorgan som ikke er koordinert. Dette gjelder både tidspunkt og planlegging, men også faglig tilnærming. De ulike myndighetene har ikke nødvendigvis den samme forståelsen av hva risikostyring er og hva som kreves av en risikoanalyse. Dette gjør det ekstra krevende for selskapene. Fiskeridirektoratet mener det vil være hensiktsmessig å legge til rette for et mer koordinert og samordnet tilsyn enn det som er tilfelle for innaskjærs akvakultur.

Fiskeridirektoratet mener at havbruk til havs skal forvaltes helhetlig for å legge til rette for forsvarlig og bærekraftig næringsaktivitet, også når det gjelder tilsyn. De myndighetene som skal føre tilsyn etter denne forskriften må sammen være i stand til å dekke alle områder som forskriften stiller krav til. Etter direktoratets syn vil det også være behov for koordinering mellom tilsynsmyndighetene, og at Fiskeridirektoratet vil være en naturlig koordinerende myndighet for havbruk til havs.

Noen bestemmelser i HAVTEK forvaltes av flere myndigheter vil det være behov for å avklare hvordan bestemmelsene skal følges opp intern mellom tilsynsmyndighetene slik at tilsynet kan foregå på en effektiv og forutsigbar måte. Dette gjelder også ved illeggelse av reaksjoner og sanksjoner ved brudd på regelverket. Etter § 35 fremgår det at samtlige tilsynsmyndigheter har felles ansvar etter HAVTEK §§ 1-7, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har felles ansvar for § 17 og Fiskeridirektoratet og Havindustritilsynet/Arbeidstilsynet har felles ansvar for §§ 21 andre og tredje ledd, 27 og 28.

HAVTEK § 36 fjerde ledd stiller krav til at dispensasjon skal «gis i samråd» for bestemmelser som forvaltes av flere myndigheter. I dette arbeidet vil det blant annet være viktig å fastsette rutiner mellom tilsynsmyndighetene som sikrer effektiv saksbehandling og forutsigbarhet for næringen.

Avklaringer om arbeidsfordeling mellom tilsynsmyndigheter kan være en del av større samarbeidsavtaler mellom myndighetene.

3. Kommentarer til HAVTEK med veiledning

3.1 Forholdet til matloven

Som det fremgår av høringsnotatet er akvakulturloven, forurensningsloven, dyrevelferdsloven og matloven (med tilhørende forskrifter) allerede gjeldene i norsk økonomisk sone og dermed også for etablering av havbruk til havs. HAVTEK foreslås

² <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Rapporter/helhetlig-risikostyring-i-akvakulturnaeringen>



imidlertid kun hjemlet i akvakulturloven, dyrevelferdsloven og arbeidsmiljøloven. Det er likevel på det rene at også krav hjemlet i andre lover vil måtte oppfylles.

I denne sammenheng vil Fiskeridirektoratet kort kommentere at matlovens betydning for forskriften med fordel kan tydeliggjøres, for eksempel henviser forskriften direkte til matloven i § 17 og i § 37, mens den er ikke henvist til i § 35 om tilsynsmyndighet.

3.2 Om ubemannede akvakulturanlegg

Fiskeridirektoratet foreslår også at det vurderes å åpne for noe fleksibilitet for teknisk utrustning av ubemannede anlegg. Forskriften er i hovedsak tilpasset bemannede akvakulturanlegg til havs, men den gir også uttrykk for at ubemannede anlegg kan være aktuelt i § 11 femte ledd. I veiledningen til bestemmelsen fremgår det at «*[m]ed ubemannede akvakulturanlegg som nevnt i femte ledd menes anlegg som ikke er bemannet ut over begrensede perioder i tilknytning til vedlikehold, inspeksjoner eller operasjoner som krever bemanning.*» Etter direktoratets syn vil det være behov for at forskriften i større grad også tar hensyn til utforming av ubemannede akvakulturanlegg. Det vil ikke alltid være rimelig at regelverket skal stille like strenge krav til løsninger for å ivareta arbeidsmiljø og sikkerhet for personell ved ubemannede som for bemannede anlegg.

I forskriftsforslaget er det kun i begrunnelsen til §22 om kommunikasjonssystemer det oppgis at det kan velges enklere løsninger for ubemannede anlegg for bestemmelsens første og andre ledd. Fiskeridirektoratet vurderer imidlertid at dette er relevant for flere bestemmelser i forslaget, for eksempel § 31 om krav til boligkvarter og § 34 om krav til rømningsveier, evakuerings- og redningsutstyr.

En alternativ løsning for å ivareta ubemannede anlegg er at forskriften for relevante bestemmelser åpner for valg av enklere løsninger. Det bør i så fall presiseres at valg av enklere løsninger kan gjøres dersom det gjennom særskilte vurderinger kan vises at det er forsvarlig og at løsningene ikke går på bekostning av sikkerhet for personell ved utførelse av aktiviteter, miljø, fisk og materielle verdier. Særskilte vurderinger bør være basert på risikovurderinger iht. den kommende styringsforskriften.

Slik forskriften er foreslått vil det for utforming av ubemannede anlegg kunne søkes om dispensasjon fra krav i forskriften, jf. § 36. Bestemmelsen gir en generell adgang til dispensasjon «i særlige tilfeller». Denne formuleringen er benyttet i flere forskrifter tilknyttet akvakulturloven og dispensasjonsadgangen er normalt beskrevet som en sikkerhetsventil. Ordlyden gir uttrykk for en høy terskel for å gi dispensasjon og Fiskeridirektoratet er enig i at dette generelt er riktig. Eventuelt kan det utformes en egen dispensasjonsadgang i forskriften for ubemannede akvakulturanlegg til havs. Etter vår vurdering vil en løsning med å gi dispensasjon fra krav til prosjektering og utforming av ubemannede akvakulturanlegg til havs være en lite forutsigbar løsning for næringen. En omfattende dispensasjonsordning vil i tillegg kreve mye ressursbruk i forvaltningen.

3.3 Boligkvarter i § 31

Bestemmelsen sier i første ledd første punktum at akvakulturanlegg til havs skal ha boligkvarter. Dette kravet legger etter direktoratets syn uheldige føringer for valg av driftskonsept ettersom det også kan tenkes at det vil realiseres ubemannede akvakulturanlegg til havs.

Fiskeridirektoratet foreslår at bestemmelsens første ledd justeres slik at det kun stilles krav til boligkvarters funksjoner og egenskaper.



3.4 Tilsynsmyndighet etter arbeidsmiljøloven i § 35

HAVTEK § 35 tredje ledd viser til at Havindustritilsynet/Arbeidstilsynet skal føre tilsyn og fatte vedtak for å gjennomføre bestemmelsene gitt i og i medhold av denne forskriften i samsvar arbeidsmiljøloven.

Dette gjelder HAVTEK § 1 – 7, § 11 fjerde ledd bokstav d, § 12 andre ledd bokstav a, b og c, § 16 andre ledd bokstav c, § 21 unntatt første ledd bokstav b, c, d og e, § 23, § 25, § 27 – 34.

Fiskeridirektoratet reiser spørsmål ved at tilsynsmyndigheten etter arbeidsmiljøloven ikke skal føre tilsyn og fatte vedtak etter større deler av forskriften. Dette gjelder eksempelvis § 8, større deler av § 11 og § 13 til §15. Alle disse bestemmelsene med flere har stor betydning for liv og helse for personell.

Med hilsen

Siv June Hansen
divisjonsdirektør

Erlend Hopsdal Skjetne
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

Nærings- Og Fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032

Oslo

