



PETROLEUMSTILSYNET

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0033 Oslo

Vår saksbehandler

Lene Roska Aalén

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Ptil 2022/290/LRA

Dato

02.05.2022

Svar på høring - Etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høring 2. februar 2022 om etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften. Vi har ikke kommentarer til forslag til endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften. Kommentarer knyttet til forslag til tillatelsesregimet følger nedenfor.

Innledning

Havbruk til havs er en ny industrivirksomhet til havs under etablering i Norge og det skal utvikles et rammeverk for næringen. Denne høringen gjelder forslag til tillatelsesregime for virksomheten. Regelverk for andre faser av virksomheten er under utarbeidelse og skal høres på et senere tidspunkt.

Ved utarbeidelsen av rammeverket mener Petroleumstilsynet (Ptil) det er viktig å se hen til reguleringsregimer som gjelder eller som er under utarbeidelse for andre havnæringer. Vi mener at både reguleringsregimet som er etablert for petroleumsvirksomheten etter petroleumsløven og reguleringsregimet som er under etablering for fornybar energiproduksjon til havs etter havenergiloen er relevant. Vi ser at det kan være mange likheter mellom virksomhetene, både når det gjelder behov for ivaretagelse av arbeidsmiljø, teknologiske og driftsmessige/operasjonelle løsninger, og faser av virksomheten (prosjektering, bygging, installasjon, drift, vedlikehold og fjerning). Vi mener at det også kan være hensiktsmessig å ha en helhetlig tilnærming til hvordan havnæringene reguleres, men også slik at det tas hensyn til de særegne forholdene ved virksomhetene. En slik tilnærming gir

forutsigbarhet og legger til rette for harmonisering av regelverk, for næringer og myndigheter som skal sameksistere.

Ptil har i dag myndighetsansvar for teknisk og operasjonell sikkerhet - herunder beredskap - og arbeidsmiljø for petroleumsvirksomhet til havs og på definerte anlegg på land. Slik sikkerhetsbegrepet er definert, omfatter dette sikkerhet for mennesker, miljø og økonomiske verdier samt driftsregularitet. Myndighetsansvaret dekker alle faser av petroleumsvirksomheten; som planlegging, prosjektering, bygging, bruk/drift og fjerning. Tilsvarende har Ptil myndighetsansvar for sikkerhet og arbeidsmiljø ved transport og injeksjon av CO₂, og fastsatte i februar 2020 en ny forskrift som regulerer dette. Videre ble Ptil 14. august 2020 delegert myndighet til å utarbeide og fastsette forskrifter etter havenergiloja § 5-1 om beredskap, tryggleik og arbeidsmiljø og til å føre tilsyn etter bestemmelsen og underliggende forskrifter. Utfyllende regelverk er under utarbeidelse. Fra 1. april 2022 ble Ptil også delegert forvaltningsansvaret for sikkerhet og beredskap for mineralvirksomhet på havbunnen. Også på dette området er det behov for å utvikle regelverk.

Etter vår erfaring vil arbeidet som gjøres og beslutninger som fattes i tidligfase sette rammene for gjennomføring både av prosjekter og senere drift. Påvirkningsmuligheten er etter vår erfaring stor i tidligfase. Etter konseptvalg, innlevering av konsekvensvurdering og planer for utbygging og drift m.m. er mulighetene for større justeringer begrenset, mer tidkrevende og kostbare. Petroleumregelverket stiller blant annet krav om at Ptil skal informeres om planlagte aktiviteter. Videre stilles det krav om innsendelse av dokumenter. Dette danner grunnlaget for Ptils oppfølging i tidlig fase. Formålet er å følge opp aktørens planer og tilrettelegging for et forsvarlig HMS-nivå i drift av innretning, og dermed påvirke designutvikling og sentrale beslutninger innen rammene av regelverket.

Forsvarlig virksomhet - nivå for helse, miljø og sikkerhet i havbruk til havs

På tidspunktet for denne høringen, er det slik vi forstår høringsforslaget, ikke klart hvilket utgangspunkt og tilnærming reguleringsregimet skal ta når det gjelder helse, miljø sikkerhet.

Utgangspunktet for myndighetenes regulering av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, er aktørenes ansvar for å drive forsvarlig. Dette kommer blant annet til uttrykk i rammeforskriften § 10 om forsvarlig virksomhet:

Virksomheten skal være forsvarlig både ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av alle faktorer som har betydning for planlegging og gjennomføring av virksomheten når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Det skal også tas hensyn til de enkelte virksomhetenes egenart, stedlige forhold og operasjonelle forutsetninger.

Et høyt nivå for helse, miljø og sikkerhet skal etableres, opprettholdes og videreutvikles.

Etter havenergilova § 5-1 skal virksomheten foregå slik at «eit høgt tryggleiksnivå kan haldast ved lag og utviklast i takt med den teknologiske utviklinga».

Vi anbefaler at tilsvarende utgangspunkt og tilnærming for nivå for helse, miljø og sikkerhet legges til grunn for havbruk til havs, i lys av næringens spesifikke risikoforhold.

HMS-begrepet

Det er også uklart hva HMS-begrepet brukt i høringsnotatet skal omfatte. HMS-begrepet slik det brukes i petroleumsvirksomheten favner i utgangspunktet vidt ved at det er forankret i en rekke lover, herunder arbeidsmiljøloven og petroleumsløven, og dekker hensynet til mennesker, miljø og økonomiske verdier, og i tillegg også problemstillinger som gjelder sikring mot bevisste anslag. I tillegg til sikkerheten for den enkelte, omfatter begrepet også sikkerhet for de økonomiske verdiene som innretninger og fartøy representerer.

Ptil vil også anbefale at det legges til grunn et tilsvarende helhetlig og integrert innhold i HMS-begrepet for havbruk til havs. Det innebærer blant annet at krav knyttet til HMS også kan/bør hjemles i annet regelverk. Arbeidsmiljøkrav kan for eksempel hjemles i arbeidsmiljøloven, på tilsvarende måte som petroleumsvirksomheten, og som det legges opp til for virksomhet som faller inn under havenergilova.

På bakgrunn av dette er vi enig i at det må tas hensyn til helse, miljø og sikkerhet i tildelingsfasen, både i prekvalifikasjonsprosessen og den prosjektspesifikke konsekvensvurderingen, knyttet til spesifisering av anlegget som skal tilknyttes lokaliteten, ved overdragelse av tillatelser og ved endring av tillatelsen, slik det legges opp til i høringsnotatet.

Involvering av aktuelle myndigheter

Vi vil også spille inn at blant annet basert på de mange likheter den foreslåtte prosessen har med tildelingsprosessen for petroleumsvirksomhet og som foreslås for fornybar energiproduksjon til havs, mener vi at det vil være formålstjenlig med en aktiv rolle for involverte myndigheter. Det bør tydeliggjøres hvilken rolle andre departementer og underliggende etater, skal ha i de ulike prosessene, særlig når det gjelder arbeidsmiljø og sikkerhet. Erfaringer fra tilsvarende prosess innen petroleumsvirksomhet viser at et godt samarbeid mellom underliggende myndigheter gir gode og helhetlige vurderinger som tildelingsmyndighetene kan basere sine beslutninger på. Dette er også med på å underbygge et balansert og helhetlig regime der også helse, miljø og sikkerhet ivaretas på en god måte.

Prekvalifiseringskrav

Det foreslås at departementet kan fastsette prekvalifiseringskrav for å delta i konkurranse om tillatelser til havs, jf. utkast til nytt kapittel 4 i laksetildelingsforskriften § 4-5 annet ledd annet punktum og kap. 5.3. Departementet ber særlig om innspill til prekvalifiseringsprosessen. Der hvor en gjennomfører en prekvalifiseringsprosess, understreker utkastet at kun aktører som oppfyller prekvalifiseringskravene vil få adgang til å delta i konkurransen om tillatelse i utlysningssområdene. Det fremgår at prekvalifiseringskrav(ene) bør være objektive minimumskrav knyttet til tiltakshavers gjennomføringsevne. Som påpekt i høringsnotatet er vi enig i at søker/tiltakshaver bør oppfylle relevante krav til helse, miljø og sikkerhet. Her bør en se hen til tilsvarende prosess innen petroleumsvirksomheten og søke å predefinere minimumskriterier, slik at en kan legge til rette for en transparent prosess. Ansvarlig myndighet for helse, miljø og sikkerhet for havbruk til havs, bør involveres i å definere kriteriene, og involveres i selve prekvalifiseringsprosessen.

Kriterienes utforming avhenger naturlig nok av hvor mye en har tenkt å formulere slike kriterier i form av rent preskriptive krav, for eksempel som sjekklister, eller om en vil benytte mer funksjonsorienterte krav som krever større grad av vurdering fra myndighetenes side. Våre erfaringer tilsier at det er funksjonsbaserte krav som er fungerer best med tanke på å identifisere kvalitetene hos søkerne/tiltakshaverne.

Slike krav kan for eksempel utformes på denne måten:

- At søker(e) skal ha et tilfredsstillende system for kvalitetssikring og HMS i tråd med relevante forskrifter.
- Søkeren(e) skal ha en tilstrekkelig organisasjon, inkludert ressurser med teknisk og HMS-kompetanse, for å ivareta sine forpliktelser som tiltakshaver.
- Søker/tiltakshavers helse-, miljø- og sikkerhetsrammeverk (styringssystem, retningslinjer, organisasjon, planlegging, overvåkingssystem, gjennomgang og revisjon, etc.) skal beskrive hvordan forsvarlige aktiviteter (planlegging, installasjon, drift, vedlikehold og fjerning) kan oppnås.

Det bør videre stilles krav til dokumentasjon om prekvalifisering. Her bør en vurdere å inkludere at søker må kunne dokumentere spesifikk kompetanse også innen helse, miljø og sikkerhet i egen organisasjon. Uten slik kompetanse i organisasjonen er det vanskelig å imøtekomme krav om forsvarlig virksomhet knyttet til HMS, dersom det er dette som blir lagt til grunn. Her er det naturlig å se på tilsvarende ordning i petroleumsvirksomheten, men skalere kravene i lys av bransjens spesifikke risikoforhold.

Prosjektspesifikk konsekvensvurdering

Når det gjelder program for prosjektspesifikk konsekvensvurdering bør en vurdere, i tillegg til å beskrive anlegget, også ha med forventninger til at anleggets

karakteristikk vedrørende installasjonsprogram og nærmere beskrivelse av metoder for drift og vedlikehold blir beskrevet, da disse etter Ptils erfaring, har stor betydning for anleggets risikobilde gjennom levetiden.

Søknad om lokalitet og tildeling av tillatelse

Vi støtter departementets vurdering av at havtillatelser, i tillegg til å knyttes til en bestemt lokalitet, knyttes til akvakulturanlegget som beskrives i den prosjektspesifikke konsekvensvurderingen, jf. utkast til nytt kapittel 4 i laksetildelingsforskriften § 4-13 annet ledd. Vi forstår dette også slik at det legges opp til et reguleringsregime som i utgangspunktet tar høyde for fast/permanent plasserte og installerte anlegg og at vurderinger knyttet til helse, miljø og sikkerhet relateres til slike anlegg.

Med hilsen

Sigve Knudsen e.f.
direktør for juss og rammevilkår

Lene Roska Aalén
juridisk rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Petroleumstilsynet og har derfor ingen signatur

Kopi til:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep

Oslo