

Havbruksutvalget

Foretaksregister: NO 937 357 370 MVA

Deres ref.:
Havbruksutvalget**Vår ref.:**
Trine Thorvaldsen**Prosjekt / Sak:**
Innspill havbruksutvalget**Dato**
2022-09-05

Innspill til havbruksutvalget

I forbindelse med utvikling av regelverk for havbruk til havs ble det invitert til innspillsmøte 31.august 2022. Innspillene skulle ta for seg "*hva som bør være de viktigste hensynene og prinsippene bak reguleringen av HMS og arbeidsrettslige problemstillinger for øvrig, for arbeidstakere til havs*".

Innspillene har også relevans for arbeidet som gjøres av havbruksutvalget. Vi sender derfor en kopi av dokumentet som oppsummerer og begrunner våre innspill. Dokumentet er sendt til Nærings- og fiskeridepartementet v. Karianne E. Thorbjørnsen.

Havbruk til havs – innspill til regelverk for arbeidstakernes HMS

Det er bedt om innspill til "*hva som bør være de viktigste hensynene og prinsippene bak reguleringen av HMS og arbeidsrettslige problemstillinger for øvrig, for arbeidstakere til havs*". Dette dokumentet oppsummerer og begrunner vårt innlegg i møtet 31. august 2022.

Innspillene som presenteres her er basert på mer enn 15 års forsknings- og utviklingsarbeid innenfor tematikken helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i havbruk, men også prosjekter om risikostyring, rømming, fiskevelferd, forvaltning og innovasjon i næringa.

Vi ser ei næring som er i utvikling, både teknologisk og når det gjelder systematisk sikkerhetsarbeid. Vi ønsker å fremheve følgende hensyn og prinsipper bak regulering av HMS for arbeidstakere i havbruk til havs.

Sikkerhet først!

Havbruksnæringen får mye oppmerksomhet fra media og politikere. Det samme gjelder ikke for HMS i havbruk. Til tross for HMS-utfordringer med ulykker og belastningsplager har ikke HMS vært en driver for reguleringen av oppdrettsnæringen. Historisk sett har rømming av fisk og lakselus vært lang viktigere, både for regulering og teknologiutvikling – og søkelys på fiskevelferd, biosikkerhet og reduksjon av klimagassutslipp er økende.

Vi har et fragmentert regelverk og tilsyn, med mange viktige sektorinteresser. HMS "forsvinner" når miljø, rømming og lakselus dominerer. Slik det er nå kommer HMS gjerne langt bak i oppmerksomheta til de som stiller krav: både myndigheter og kunder, og dette vil igjen påvirke næringens prioriteringer. Sjøfartsdirektoratet har nylig levert sine anbefalinger til departementet omkring 0-visjon for ulykker til havs, og anbefaler at visjonen om at ingen skal miste livet eller blir hardt skadd, skal gjelde for alle som ferdes til havs.

Ansatte i havbruk er utsatt for ulykker. Skal dette endres, må reguleringer prioritere HMS langt høyere enn i dag. For å forstå risikobildet og finne gode forebyggende tiltak, er det mye å lære fra å granske ulykkeshendelser. Per i dag finnes det ikke en komplett database for personulykker i havbruk. Arbeidstilsynet registrerer kun de alvorlige personskadene, og SSB samler informasjon om dødsulykker og arbeidsskader samlet for "jordbruk, skogbruk og fiske", og havbruk inngår i denne. Det vil være en styrke for det forebyggende arbeidet å kunne granske alle ulykker uansett alvorlighetsgrad, for å finne fellesnevnerne. Dette forutsetter at opplysninger om direkte-, bakenforliggende og medvirkende årsaksforhold i et ulykkesforløp er tilgjengelig i en samlet database.

Sikkerhet først også i teknologiutvikling.

I mandatet står det at departementet mener at regelverksutviklingen i størst mulig grad skal være teknologinøytral – og være fleksibelt nok til å følge fremtidig utvikling.

Ny teknologi kan gi ny risiko. Like fullt ble ikke HMS satt som et krav i søknader om utviklingstillatelser, hvor målet var innovative løsninger for blant annet havbruk til havs. Et viktig prinsipp for regulering er at aktører som skal etablere anlegg til havs må hensynta sikkerhet i drift og en tilpasset beredskap allerede i planleggingsfasen. Dette bør løftes tydeligere frem, også blant leverandørbedrifter, og i tillatelsesregimet.

Sikre havbruksoperasjoner krever en helhetlig tilnærming til risiko, og en forståelse av at for eksempel en røkters ansvar for å ivareta fisken også kan påvirke røkterens personsikkerhet. Ifølge dokumentene sendt ut før innspillmøtet ser det ikke ut til at Mattilsynet er en del av gruppen som jobber med HMS-regelverket, selv om det som stiller havbruksnæringen i en særstilling nettopp er at de ansatte har ansvar for fiskens velferd. Å gjennomføre en avlusning, å hindre en rømming, eller håndtere en algeoppblomstring handler også om personsikkerhet.

Funksjonsbasert regelverk krever ressurser til tilsyn og noen essensielle tydelige krav

De fleste sikkerhetsstyringsregelverkene i dag er funksjonsbasert. Det gjelder både til sjøs (ISM-kodens norske forskrift), på land (internkontrollforskriften), i petroleum (rammeforskriften) og private ordninger (som f.eks. ISO). I disse regelverkene er det lett å se hva som er formålet, men forskning viser at det kan være vanskelig både å følge og å kontrollere. Resultatet er nå mange overdrevne formelle sikkerhetsstyringsystem/kvalitetssystem, som kan inneholde gode rutiner for å forebygge ulykker, men også ekstraoppgaver som kan ta bort oppmerksomheten fra sikkert arbeid. Et eksempel her kan være skipsførere som ikke har tid til å utføre rapportering under trygge forhold, og blir sittende med PC-en under seilas. Eller at personellet ikke kjenner innholdet i bedriftens prosedyrer, fordi det er så mange at de ikke har orket å lese dem. Det er også vanlig at bedrifter lager sikkerhetsstyringsystem basert på generelle maler, fordi dette gjør det lettere å komme gjennom en revisjon. Når den som reviderer ser et kjent system er det enklere å godta det.

Ressurser til tilsyn

Hvordan tilsyn og revisjoner foregår påvirker hvordan sikkerhetsstyringen blir. Kontrollørene ønsker ofte at systemene er lagt opp etter kjente maler, og i praksis er det lettere å få godkjent et system som inneholder mange prosedyrer enn få – for å være på den sikre siden. Erfaringa til rederi, oppdrettselskap og oljeselskap er at det er enklere å legge til prosedyrer enn å forenkle, fordi ulike kontrollører vil etterspørre ulike typer prosedyrer. Ofte ser kontrolløren – som også kan kalles revisor eller inspektør – at et sikkerhetsstyringssystem er for stort for å kunne håndteres. Hen ser at systemet kanskje ikke vil øke sikkerheten. Likevel opplever de at de ikke kan underkjenne et slikt system fordi det ikke har noen formelle feil. Dette har vi hørt fra Arbeidstilsynet, Sjøfartsdirektoratet, delvis Petroleumsstilsynet og private anerkjente revisjonsselskap. Regulator opplever altså en usikkerhet omkring hvorvidt de kan håndheve om et selskaps sikkerhetsstyringssystem bidrar til målet om økt sikkerhet. Det er avgjørende at de som skal gjøre tilsyn i havbruk til havs skal kunne stoppe formelt avansert "sikkerhetsstyring" som ligner mer på en papirøvelse enn noe som kan gjennomføres i praksis.

Tilsynsetatene må jobbe mer i dybden, fremfor å stole på at bedrifter og privat sertifisering sørger for sikkerheten. Derfor trenger etatene kompetanse og ressurser til grundig rådgiving og tilsyn.

For å unngå dobbeltarbeid for offentlige og private aktører bør myndighetene også sette av ressurser til formalisert koordinering av tilsyn mellom etater, både de forskjellige som har ansvar for HMS og de andre etatene.

Tydelige grunnprinsipper

I tillegg til HMS-regelverket har havbruk mange andre regelverk med viktige mål; som dyrevelferd, biosikkerhet og teknisk integritet. Alle disse målene oppnås ikke fullt og helt i dag. Noen av grunnene kan være at funksjonsbasert regelverk er vanskelig å følge og kontrollere, og at det ikke er satt inn nok ressurser på dette.

Det kan være behov for noen sentrale absolutte krav i tillegg til den funksjonsbaserte reguleringa. For havbruk til havs – så vel som havbruk generelt – kan en mulighet være at man legger inn et krav til sertifikat (lisens eller "document of compliance") for å få lov til å sette ut fisk neste generasjon. De gitte kravene bør ikke være mange, men kan for eksempel omhandle lav fiskedødelighet, god beredskap eller grunnleggende sikkerhetsstyringssystem. Her kan man se til andre næringer som har jobbet med sikkerhet, slik som petroleum, luftfart og atomkraft. Kravene bør være absolutte på en måte som gjør dem like for alle bedrifter. Oppdrettsbedrifter og rederi uttaler ofte at de ønsker å innføre gode tiltak (også kostbare) så lenge de er like for alle, slik at det oppleves rettfærdig og ikke påvirker bedriftenes konkurransesituasjon negativt.

Regelverk som gir næringsspesifikt handlingsrom

Som beskrevet over finnes det allerede flere regelverk med HMS som mål, og disse må koordineres fremover. I vurderingene av hvilket arbeidsmiljø-/HMS-regelverk som gjelder for ansatte i havbruk til havs, ønsker mange i næringen å komme under det maritime regelverket. Dersom man velger å legge alle operasjonene i havbruk under sjøfartsregelverket, vil oppdrettsbransjen også måtte forholde seg til et internasjonalt sjøfartsregelverk som Norge i praksis ikke har full råderett over. IMO-prosessene er omfattende og påvirker norsk lovgiving, og det kan virke uhensiktsmessig at norsk oppdrett skal gjøre seg avhengige av de internasjonale prosessene. Dette kan også påvirke hvordan vi kan håndheve annet lovverk og grunnprinsippene/document of compliance som ble beskrevet i avsnittet over. En årsak til å velge sjøfartsregulering kan imidlertid være at man vurderer at havbruk til havs uansett vil bli en internasjonal og hovedsakelig maritim bransje som skiller seg lite fra sjøfart, og der man frakter f.eks. smolt, fôr, slakt, utstyr og arbeidstakere til sjøs og over landegrensene.

Felles prinsipper for havbruk – havbruk til havs og kystnært havbruk

Til slutt mener vi at et viktig hensyn for reguleringen av havbruk til havs er å vurdere hvordan regelverk for havbruk til havs skal tas inn i reguleringen av de kystnære lokalitetene. Hvorfor og hvorvidt skal regelverket være likt eller ulikt? De fleste av prinsippene vi har lagt frem over kan også være fordelaktig for kystnært havbruk. Vi håper derfor at gruppen er i tett dialog med havbruksutvalget. Rammebetingelsene som legges i tillatelsessystemet, må også bidra til at ansattes arbeidsmiljø og personsikkerhet ivaretas.

Trondheim 5. september 2022

Trine Thorvaldsen, seniorforsker, SINTEF Ocean

Kristine Størkersen, seniorforsker, SINTEF Ocean

Ingunn Marie Holmen, forskningsleder, SINTEF Ocean