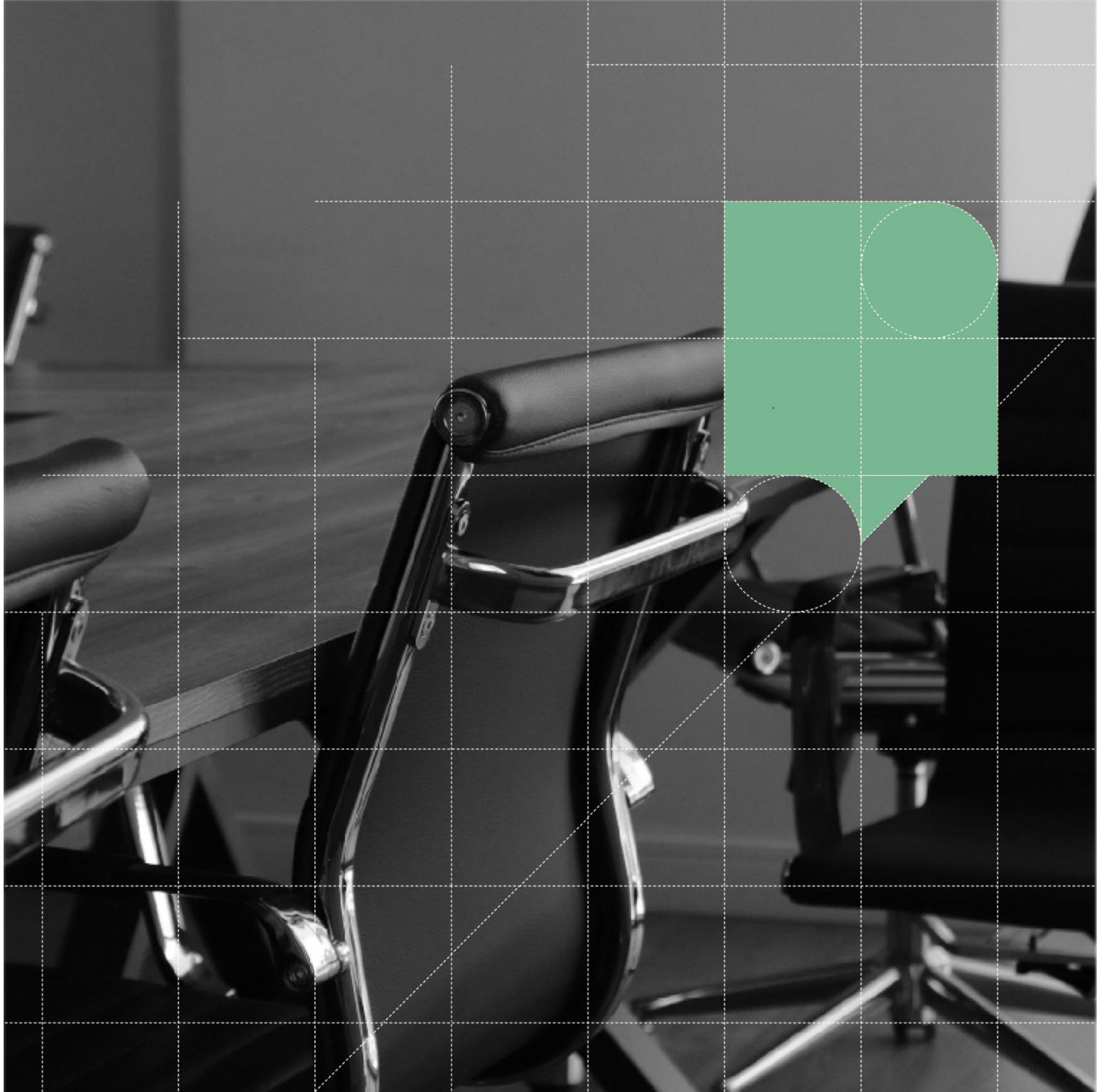


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved mineralvirksomhet til havs**
Ansvarlig: **Havindustritilsynet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Havindustritilsynet

Deres ref.:

25/320

Vår ref.:

2025/39

Vår saksbehandler:

Bendik Dalene

Dato:

15.05.2025

Uttalelse

Om: **Forslag til regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved mineralvirksomhet til havs**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Havindustritilsynet har sendt på høring forslag til regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved mineralvirksomhet til havs. Utredningen foreslår én funksjons- og risikobasert HMS-forskrift som gir operatøren helhetsansvar, samler krav fra tilgrensende lover og innfører arktisk tilpasset beredskap.

Havindustritilsynet beskriver behovet for nytt regelverk og begrunner valgt modell framfor nullalternativet. Utredningen identifiserer næringsaktørene som blir berørt av regelverket. I tillegg blir det drøftet kost/nytte kvalitativt, samtidig som det blir pekt på at regelverket vil bli underlagt løpende revisjon gjennom Regelverksforum, der tilsynet møter berørte næringer jevnlig.

Regelrådet mener problembeskrivelsen og målet er tilstrekkelig gjort rede for, og at alternativene er tilfredsstillende vurdert.

Berørt næringsliv er delvis beskrevet. Vurderingen av virkninger er etter Regelrådets vurdering god, men kostnadene kunne vært ytterligere drøftet.

Forutsetninger om kompetente aktører, effektivt tilsyn og kontinuerlig dialog fremstår som realistiske. Regelrådet mener at regelverket er egnet til å nå HMS-målene med relativt lave kostnader etter hvert som næringen modnes.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Havindustritilsynet har sendt på høring forslag til regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved mineralvirksomhet til havs. Forskriften tar utgangspunkt i en funksjons- og risikobasert modell der operatøren får det samlede ansvaret for å identifisere farer, etablere robuste barrierer og dokumentere kontinuerlig forbedring gjennom et styringssystem som dekker hele aktiviteten. Forslaget inneholder særskilte krav til beredskap som gjenspeiler at virksomheten foregår langt fra land og eksisterende redningsressurser. Det kreves blant annet helikopterkapasitet, trenings- og øvingsprogrammer og samarbeidsløsninger mellom operatører for å håndtere akutte hendelser under arktiske forhold.

Regelverket er i første omgang rettet mot undersøkelsesaktiviteter, og bestemmelsene er utformet med sikte på at næringen etter hvert går fra leting etter forekomster til kommersiell utvinning av mineraler. Målet er å sikre et høyt HMS-nivå samtidig som næringen får tydelige og forutsigbare rammer.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Havindustritilsynets forslag innfører et nytt HMS-regelverk for en kommende industri, og legger omfattende funksjonsbaserte plikter på operatørene. Notatet erkjenner at høye sikkerhetskrav kan bli unødvendig fordyrende hvis kost-nyttebalansen ikke treffer, og at kravene vil kreve høy kompetanse, tilstrekkelige ressurser og dokumentasjon hos selskapene. Videre fremheves behovet for å sikre forutsigbarhet og kostnadseffektivitet, spesielt for aktører i en oppstarts- og teknologiutviklingsfase.

Regelrådet ønsker derfor å gi innspill til om utredningen oppfyller utredningsinstruksens minimumskrav. Regelrådet retter derfor fokus mot om virkninger er tilstrekkelig belyst, og om de økonomiske konsekvensene av å etterleve forskriftens krav fremstår forholdsmessig, gitt målet om å regulere næringen på en god måte.

Utvinningsvirksomheten vil kunne bli en viktig del av norsk industri i fremtiden, og i HMS-kravene vil inngå som en del av et regelverksregime som har betydning for flere aktører.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Havindustritilsynet peker på et behov for ny forskrift ettersom det dreier seg om en ny type næringsvirksomhet. Utvinning av havbunnsmineraler faller utenfor de detaljerte HMS-reglene som styrer petroleums-, maritim- og landbasert gruvedrift. Dagens arbeidsmiljø- og skipssikkerhetsforskrifter dekker heller ikke de særegne operasjonene på dypt hav. Et nullalternativ, der gjeldende bestemmelser videreføres, kan derfor, etter tilsynets mening, ikke gi et bindende regelverk eller sørge for nødvendig forutsigbarhet for aktørene.

Formålet med forslaget er å sørge for et høyt nivå for sikkerhet og arbeidsmiljø. Ambisjonen er en trinnvis og forsvarlig utvikling av norsk havbunnsmineralnæring, med et sikkerhetsnivå som er internasjonalt ledende og kan justeres i takt med ny teknologi og erfaring.

Regelrådet mener at problem og mål er tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Havindustritilsynet vurderer om gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad kan regulere utvinning av havbunnsmineraler, samt en vurdering av ny forskrift. Det første av disse omtales som nullalternativet; altså hvor dagens arbeidsmiljø-, skipssikkerhets- og forurensningsforskrifter blir anvendt uendret. Dette blir ansett utilstrekkelig, fordi regelverket er enten for generelt eller tilpasset andre næringer, og derfor ikke fanger opp risikobildet ved mineralutvinning til havs.

Havindustritilsynet viser i tillegg til at ved å anvende gjeldende regelverk, oppstår det problemstillinger knyttet til lovendringer av disse reglene. Tilsynet beskriver at dette ikke er i tråd med hva Stortinget har lagt til grunn gjennom Havbunnsmineralloven, og at det uansett ikke er innenfor tilsynets kompetanse å vurdere slike endringer.

På bakgrunn av disse vurderingene anbefales en egen, funksjons- og risikobasert forskrift som samler HMS-krav i ett helhetlig regelsett og gir tydelige plikter, fleksibilitet og tilsynsmyndighetens nødvendige virkemidler.

Regelrådet mener at utredningen av alternative tiltak er tilstrekkelig.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Havindustritilsynet beskriver de berørte virksomhetene som rettighetshavere, operatører og øvrige arbeidsgivere i den kommende havbunnsmineralnæringen. I tillegg kommer leverandør- og serviceselskaper som vil bistå med blant annet fartøy, bore- og analyseutstyr. Utredningen redegjør for at aktørkretsen foreløpig er begrenset til et lite antall selskaper med betydelig

erfaring fra petroleumsvirksomhet. Beskrivelsen gir et tilstrekkelig bilde av hvilke virksomhetskategorier reguleringen retter seg mot og hvilken kompetanse de har.

Derimot inneholder notatet ingen estimer for antall rettighetshavere som forventes å søke undersøkelsestillatelser, eller andre estimerte nøkkeltall. Regelrådet anbefaler at Havtil kompletterer fremstillingen med nøktern statistikk eller anslag for aktørantall, aktivitetsvolum og sysselsetting, for å styrke oversikten på dette punktet.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utredningens oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser gir en ryddig oversikt over forventede virkninger. Notatet peker på de samfunnsøkonomiske fordelene av færre ulykker og et høyere HMS-nivå og anerkjenner samtidig at sikkerhetskrav kan bli kostnadsdrivende.

Havindustritilsynet beskriver enkelte konkrete plikter – eksempelvis krav om helikopterdekk med drivstoff og samordning av beredskapsressurser – og konstaterer at kostnadene «vil avhenge av den enkeltes driftsmodell». Utover dette fremlegges ingen tallfestede estimer for investerings- eller driftskostnader, administrative timer.

Det gis heller ingen scenarier som viser kostnader ved ulike aktivitetsnivå eller virksomhetsstørrelser, og potensielle fordelingsvirkninger mellom små og store aktører omtales ikke. Positive effekter som forutsigbarhet og teknologidrevet effektivisering beskrives kun kvalitativt. Samtidig er Havindustritilsynet tydelige på at dette er kostnader og virkninger som på nåværende tidspunkt ikke kan beregnes, gitt at igangsettelse av virksomheten fremdeles ligger et stykke frem i tid.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Havindustritilsynet viser til sentrale forutsetninger for at regelverket skal kunne etterleves på en gunstig måte for aktørene. For det første forutsetter det at forskriften etterleves av virksomhetene, og håndheves av kompetente myndigheter, slik at målene om forsvarlig sikkerhets- og arbeidsmiljøstandard, forutsigbare og kostnadseffektive rammer samt effektivt tilsyn kan realiseres. For det andre blir det slått fast at regelverket må inngå i en kontinuerlig utviklingsprosess med regelmessig involvering av partene gjennom blant annet Regelverksforum og åpne høringer. Formuleringene viser til etablerte samarbeidsstrukturer fra petroleumssektoren.

Imidlertid påpeker Havtil problematikken om tett integrasjon av utstyr og operasjoner på tvers av tradisjonelle regelverksregimer. Slik integrasjon kan skape uklarhet om hvilket regelverk som får anvendelse i den enkelte situasjon, samt øke risikoen for dobbeltregulering. Tilsvarende er det viktig at man unngår eventuell overlapp også på andre områder, og at fordeling av tilsynsansvar er tydelig. Dette kunne vært nærmere drøftet i utredningen. Regelrådet mener samtidig at Havindustritilsynet i tilstrekkelig grad har vurdert i vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Små virksomheter er ikke særskilt vurdert i utredningen. Imidlertid er det lite som tilsier at regelverket i nevneverdig grad vil påvirke mindre virksomheter i overskuelig fremtid.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Havindustritilsynet viser til etablert dialog med berørt næringsliv. Trepertssamarbeidet blir i denne sammenhengen fremhevet, både den positive virkningen samarbeidet har hatt, samt at det vil være viktig å aktivt opprettholde dialog som et ledd i å ytterligere forbedre HMS-regelverket. Regelrådet vil fremheve det som positivt at Havindustritilsynet prioriterer å la aktørene være en sentral del i arbeidet med utviklingen av regelverket. Samtidig ville det styrket utredningen om det i større grad ble vist til synspunkter fra berørt næringsliv.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Forskriftsutkastet er bygget på funksjons- og risikobaserte krav som beskriver hvilke resultater som skal oppnås. En slik teknologinøytral tilnærming gir rom for nye metoder, gradvis automatisering og senere overgang fra undersøkelse til eventuell utvinning, uten at forskriften må endres i detalj. Reguleringen må imidlertid ledsages av standarder og veiledninger som kan sikre aktørene forutsigbarhet. Utredningen understreker også at regelverket skal utvikles «i takt med den samfunnsmessige og teknologiske utviklingen» gjennom en kontinuerlig prosess hvor industrien, arbeidstaker- og myndighetssiden deltar i Regelverksforumet og åpne høringer. Dette sikrer at nye erfaringer, standarder og digitale verktøy raskt kan innarbeides.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Utredningen fastslår at forskriften skal «underlegges en kontinuerlig utviklingsprosess». Regelrådet mener det er nyttig med en slik tilnærming, og at løpende evaluering på en god måte kan bidra til dette. For å møte utredningsinstruksens krav er det særlig viktig at ny næring vurderes etter noe tid med operativ drift i undersøkelsesfasen og deretter faste intervaller, med rapportering av sikkerhetsresultater, administrative kostnader og næringens erfaringer. En slik tidfestet og indikatorbasert evaluering vil gjøre det mulig å dokumentere om forskriften gir ønsket HMS-nivå samtidig som den opprettholder fleksibilitet og kostnadseffektivitet.

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

Regelverket er utformet med fleksibilitet som hovedprinsipp: funksjons- og risikobaserte krav lar operatørene velge tekniske og organisatoriske løsninger som passer egne driftsmodeller. Dermed kan målene om høyt HMS-nivå nås uten unødvendige ombygginger og med mulighet for deling av infrastruktur, noe som normalt gir lavere samlede kostnader for næringen.

Siden næringen fortsatt er i en oppstartsfase, er det naturlig at konkrete kostnadsestimer ikke foreligger ennå. Utredningen identifiserer sentrale kostnadsdrivere, understreker behovet for samordning og peker på mekanismer som Regelverksforum der næring, arbeidstakere og myndigheter kan følge opp konsekvenser av regelverket i takt med at aktivitetsnivået øker. På denne bakgrunn mener Regelrådet at forskriften har potensial til å realisere målene på en kostnadseffektiv måte etter hvert som næringen vokser frem.

Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Gry Agnete Alsos, Just Hjalmar Johansen, Bjørn Sjørgård, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen og Finn Arnesen.