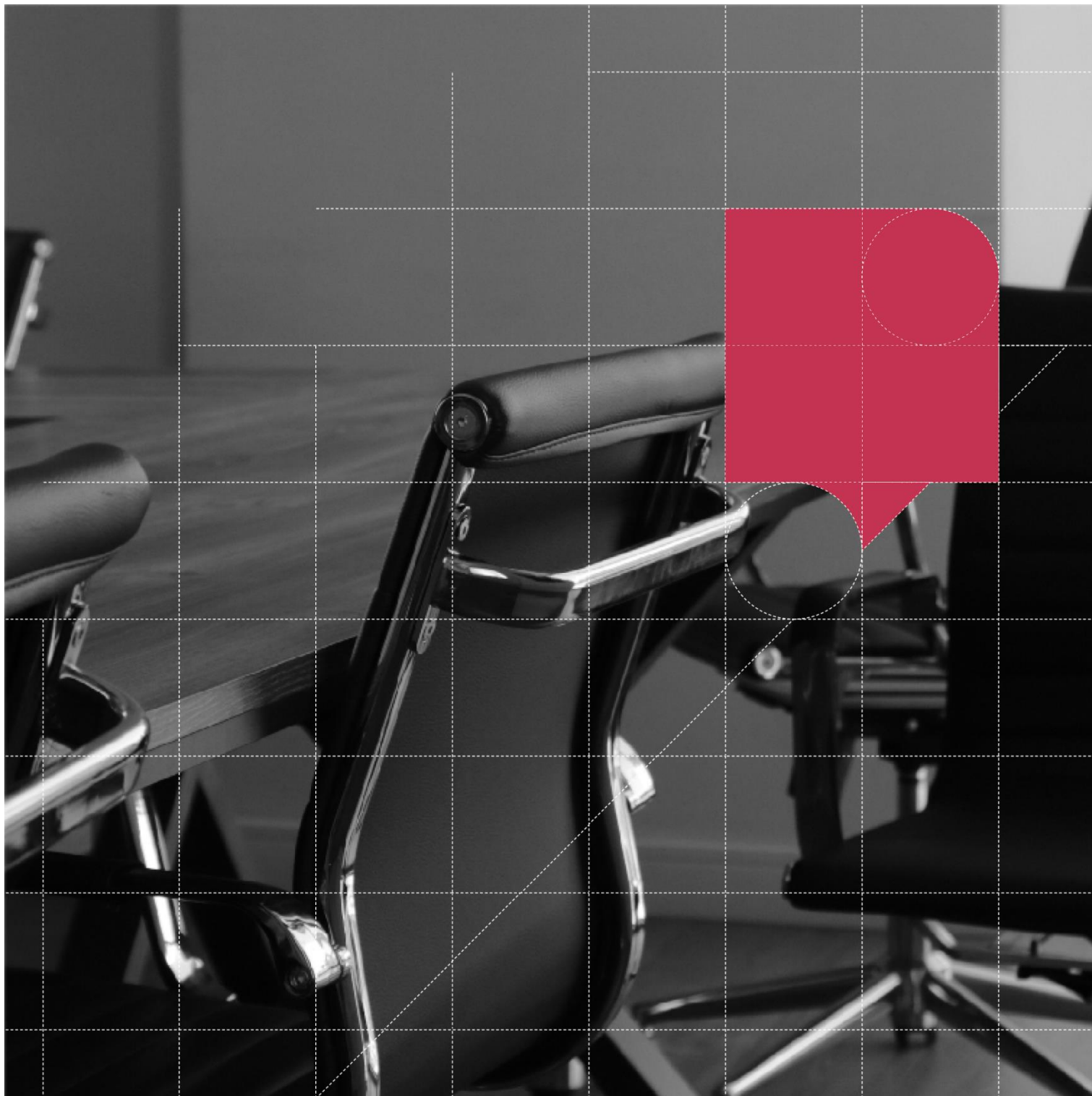


Regelrådets uttalelse

Om: **Høring av regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved fornybar energiproduksjon til havs**

Ansvarlig: **Havindustritilsynet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Havindustritilsynet

Deres ref.:

2023/1318

Vår ref.:

23/00258

Vår saksbehandler:

Bendik Dalene

Dato:

09.02.2024

Uttalelse

Om: **Høring av regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved fornybar energiproduksjon til havs**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Havindustritilsynet (tidligere Petroleumstilsynet) har sendt på høring forslag til nytt regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved fornybar energiproduksjon til havs.

Havindustritilsynet tar opp sentrale problemstillinger knyttet til regulering av en relativt sett ny næringsgren. Hovedutfordringen er å legge til rette for drift som ikke utgjør fare for liv og helse, samtidig som næringen skal være konkurransedyktig i et internasjonalt marked. Regelrådet oppfatter det som uklart hvilke rammer som er lagt til grunn for utredningsarbeidet.

Etter Regelrådets vurdering er det mangler ved besvarelsen av de seks spørsmålene i utredningsinstruksen punkt 2-1, og utredningens omfang etter instruksens punkt 2-2. Det gjelder blant annet manglende vurderinger knyttet til behov for ny regulering, alternativ til ny forskrift, samt virkninger for næringslivet. Havindustritilsynet beskriver problemet som at dagens regelverk ikke fullt ut kan gjøres gjeldende for energiproduksjon til havs, da industrien har visse særpreg som krever egen regulering. Regelrådet savner en vurdering av om eksisterende regulering med nødvendige tilpasninger ville kunne nå målene med forslaget.

Etter Regelrådets vurdering gjør manglene at det er usikkert om målene med forslaget kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Havindustritilsynet (tidligere Petroleumstilsynet) har sendt på høring forslag til nytt regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø ved fornybar energiproduksjon til havs. Forskriftens foreslåtte virkeområde er vindkraft til havs, både kommersiell produksjon og vindkraft som forsyner oljeplattformer med energi. Den foreslåtte forskriften legger opp til funksjonskrav, slik at aktørene står fritt til å velge løsninger selv så lenge krav til sikkerhet og arbeidsmiljø oppfylles.

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

Det er politiske mål både nasjonalt og i EU at fornybar energiproduksjon til havs er blant satsingsområdene i en grønn omstilling.

Det er avgjørende at regulering av bransjen utformes slik at aktørene kan forholde seg til et tydelig regelverk. Regelverket bør legge til rette for konkurransedyktige vilkår for norske aktører samtidig som det sikrer at pålagte krav til sikkerhet og arbeidsmiljø oppfylles uten unødvendige kostnader. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om saken.

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 beskriver problemet som at dagens regelverk ikke fullt ut kan gjøres gjeldende for energiproduksjon til havs, da industrien har visse særpreg som krever egen regulering. Havindustritilsynet beskriver overordnet mål om at forskriftskravene ikke skal være uforholdsmessig dyre å oppfylle, og at norsk næring skal være konkurransedyktig i det internasjonale markedet.

Regelrådet mener at det er mangler i beskrivelsen av problemet og målet med forslaget. Vår vurdering er at utredningen bør redegjøre for hvilke problemer som hadde oppstått om vi hadde brukt dagens reguleringer av vindkraft, og hvorfor disse reguleringene ikke ville nådd målene med forslaget. Dette problemet er kommentert, men ikke tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Tilsynet gjør på en god måte rede for de hensyn som ligger bak forslaget om et funksjonsbasert regelverk.

Havindustriilsynet viser i sin [utredning](#) fra 2021 til en rekke relevant nasjonal og internasjonal regulering. Regelrådet finner det positivt at tilsynet understreker at det er et viktig utgangspunkt er å se hen til eksisterende regelverk, og hvorvidt disse helt eller delvis er anvendelige.

Regelrådet mener i den sammenheng at det burde vært utredet et alternativ hvor det ikke oppstilles en ny forskrift. Dette innebærer et forslag hvor gjeldende regelverk benyttes, med nødvendige tilpasninger og utfyllinger. Det vises i utredningen til land som har kommet langt i vindkraftproduksjon til havs uten å danne et eget regelverk for sikkerhet og arbeidsmiljø. Særlig Danmark og UK trekkes frem som eksempler. Disse landene har likhetstrekk med Norge i forutsetningene for å utvinne kraft fra vindmøller til havs. Dette tilsier at det burde vurderes et alternativ hvor det ikke oppstilles ny forskrift for norsk virksomhet.

Etter Regelrådets forståelse vil arbeid og vedlikehold av anlegg til havs og på land gjerne utføres av samme personell. I tillegg vil anleggene rent fysisk være koblet på det samme systemet. Denne nære tilknytningen tilsier at det burde utredes et alternativ hvor HMS-regelverk for vindkraft på land og for sjøfart, med nødvendige endringer og tilpasninger, gis anvendelse for produksjon til havs.

Regelrådet mener på bakgrunn av dette at utredningen av alternative tiltak ikke er tilstrekkelig.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Tilsynet beskriver næringen nasjonalt og internasjonalt. Det vises til hvor langt næringen har kommet, og forventet utvikling knyttet opp mot blant annet EU-mål for næringen. I tillegg vises det til likhetstrekk og forskjeller med petroleumsnæringen, samt vindkraft på land.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Havindustriilsynet viser overordnet til kvalitative virkninger som antas å følge av ny forskrift. Regelrådet har forståelse for at det dreier seg om en relativt sett ny industrigren, og at det slik sett kan være vanskelig å vurdere fremtidige virkninger når næringen foreløpig er lite utviklet. Regelrådet mener samtidig utredningens vurdering av virkninger samlet sett er for begrenset til å gi et bilde av hvordan den foreslåtte reguleringen vil ramme berørt næringsliv. Det er heller ikke gjort noen kost-nytte vurderinger av forslagene.

Tilsynet hevder at mulig usikkerhet om innholdet i krav med påfølgende fortolkingsdiskusjoner kan være en negativ virkning av forslaget. Regelrådet mener det burde vært presisert om tilsynet antar dette vil gjelde for regelverket generelt, eventuelt hvilke deler av den foreslåtte forskriften dette gjelder.

Regelrådet ønsker videre å knytte noen bemerkninger til enkelte deler av forslaget til ny forskrift.

I forslaget til forskrift er det i § 5-3 foreslått inntatt en bestemmelse om søknad om samtykke, eksempelvis ved større ombygginger eller vesentlige endringer i aktivitet. Regelrådet finner det uklart hvorvidt det er behov for en bestemmelse om innhenting av samtykke når næringen allerede er underlagt krav om konsesjon.

Regelrådet anbefaler revisjon av den foreslåtte bestemmelsen i § 8-6 om reaksjonsmidler. Det er av betydning for næringen at de konkrete konsekvensene av regelbrudd klart fremgår for å sikre tydelighet i regelverket.

Tilsynet sier videre at nasjonale krav kan gi markeds- og kostnadsutfordringer, men at slike foreløpig ikke er identifisert. Etter Regelrådets syn kan norske aktører tape i internasjonal konkurranse dersom næringen særreguleres på feil måte. Regelrådet mener tilsynet kunne vært tydelig på hvilke krav som kan antas å skape slike virkninger.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet mener at forutsetningene for at norske aktører skal kunne lykkes i internasjonal konkurranse ikke er tilstrekkelig vurdert. Denne vurderingen gjør seg særlig gjeldende når det er foreslått en regelverksmodell som ikke vurderes opp mot et alternativ som beskrevet ovenfor i punkt 3.2.

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 bestepraksis 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 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Havindustritilsynet viser til sitt regelverksforum hvor arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner har deltatt i regelverksprosessen. Det nevnes at det har vært uenighet, men ikke hva uenigheten har vært eller om den er avklart. Regelrådet mener synspunktene fra ulike organisasjoner som har deltatt i forumet burde vært vektlagt i høringsnotatet da dette kan bidra til å belyse flest mulig relevante forhold tilknyttet regulering av fornybar energiproduksjon til havs.

4.2 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet finner det positivt at Havindustritilsynet vektlegger viktigheten av et godt rammeverk for en næring som potensielt kan vokse og bestå av flere norske aktører. Funksjonsbaserte krav begrunnes med muligheten for at næringen selv kan skape gode løsninger i fremtiden. Videre søker tilsynet å legge til rette for videreutvikling av regelverket gjennom et planlagt samspill med aktører innen øvrig fornybar energiproduksjon til havs.

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Fornybar energiproduksjon til havs er et relativt nytt felt, derfor er det særlig viktig å følge virkningene av nytt regelverk tett. Som en del av videre arbeid med regulering av næringen oppfordrer Regelrådet til at Havindustriilsynet planlegger en fremtidig evaluering av regelverket. Test- og demonstrasjonsanlegg som nevnt i utredningen kan være godt egnet som et ledd i evaluering.

4.4 Andre kommentarer

Regelrådet vil påpeke at minimumskravene i Utredningsinstruksen ligger fast, og viser til DFØs veileder til utredningsinstruksen s. 25-26: «I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante, i tillegg til de andre spørsmålene som gjenstår.»

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

Regelrådet mener at utredningen belyser flere viktige problemstillinger som oppstår ved regulering av vindkraft til havs. Likevel er det mangler ved sentrale deler av spørsmålene etter utredningsinstruksen. Dette gjelder særlig behovet for ny regulering, virkninger av forslaget og hvor egnet regelverket er i møte med internasjonal konkurranse. Regelrådet mener på denne bakgrunn at det er usikkert om forslaget til ny forskrift er egnet til å nå målene til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.