

Direktoratet for arbeidstilsynet
Postboks 4720 Torgard
7468 Trondheim.
post@arbeidstilsynet.no

Vår dato: 15.09.2017

Vår referanse: 16/00750-16

Deres referanse: 2017/8431

FORSLAG TIL ENDRINGER I ARBEIDSMILJØFORSKRIFTENE – HØRINGSSVAR FRA NORSK MARITIMT MUSEUM

Vi viser til deres høringsbrev av 29 mai 2017.

Stiftelsen Norsk Folkemuseum med avdeling Norsk Maritimt Museum er forsknings- og forvaltningsinstitusjon med ansvar for kulturminner under vann. Vi er myndighet i saker som gjelder registrering av automatisk fredede kulturminner under vann etter Lov om kulturminner av 9. juni 1978 (kml) § 11 første ledd bokstav a, jf. ansvarsforskriften § 1 nr. 4, og for gransking av skipsfunn etter kml § 14 annet ledd første punktum. Vi forvalter Statens eiendomsrett til skipsfunn i landets 10 sørligste fylker.

Våre arkeologer er avhengige av å dykke for å utføre viktige deler av sitt FoU og forvaltningsarbeid. Dersom endringene i arbeidsmiljøforskriftene blir stående slik de er foreslått vil dette ha alvorlige konsekvenser for vår mulighet til å kunne utføre våre lovpålagte oppgaver.

Vi vil i dette høringssvaret gjenta hovedbudskap vi har fremført i dialogmøter med Arbeidstilsynet siste år. Det er følgende:

- Vitenskapelig dykking skiller seg vesentlig fra tradisjonell yrkesdykking. Likevel legger forskriftsendringen opp til å skjære all innaskjærs dykking i Norge over en kam. Dette må det ryddes opp i før forskriftsendringen kan vedtas.
- Forskriften må skille mellom krav til dykkebevis i vitenskapelig øyemed og yrkesdykking. På samme måte som det gjøres unntak for sportsdykkerinstruktører, må forskriften etablere et klart skille mellom vår dykkevirksomhet og yrkesdykking. Det gjelder også krav til utstyr og krav til bemanning.
- Det er dokumentert at SCUBA basert vitenskapelig dykking i tråd med dagens regelverk er langt mindre risikofyllt enn arbeidsdykking med overflateforsynt luft. Årsaken til det er sammensatt: Dels fordi vi har gode HMS styringsverktøy for sikkerhet. Dels fordi vi ikke hatt problemer med å følge gjeldende forskrift slik den var før nyeste kommentardel ble vedtatt, og følgelig heller ikke hatt behov for å søke dispensasjon fra bestemmelsene. Dels også fordi den formen for dykking vi driver ikke er påvirket av konkurranse.

Bakgrunn

Vitenskapelig dykking kan defineres som dykking i regi av forsknings- og forvaltningsinstitusjoner hvor hensikten med dykkingen er vitenskapelig arbeid innenfor overvåking, bevaring og forvaltning av naturmiljø eller kulturminner.

Fram til 1998 var vitenskapelig dykking unntatt fra forskrift om dykking i Arbeidsmiljøloven.

Dykkingen ved forskningsinstitusjoner var til da drevet med opplæringsbakgrunn fra sportsdykkerorganisasjonene samt bedriftsintern opplæring og HMS systemer.

Vitenskapelige dykkere som nå har sitt arbeid ved forsknings- og forvaltningsinstitusjoner i Norge er for en stor del sertifisert gjennom klasse S-sertifikat utstedt av Arbeidstilsynet fra slutten av 1990-tallet og utover. Overgangen til klasse S sertifikat innebar for Norsk Maritimt Museums del krav om redningsdykkerkurs, dykkelederkurs og fagopplæring ved Norsk Yrkesdykkerskole i bruk av lette arbeidsverktøy. I tillegg måtte alle dokumentere praktisk erfaring gjennom dykkelogg og bekreftelse fra arbeidsgiver.

Norsk Maritimt Museum har i tiden etter at vår dykkevirksomhet ble omfattet av egne bestemmelser i Arbeidsmiljøloven ikke opplevd disse som problematisk å følge. Hensynet til vårt behov for å kunne dykke SCUBA har vært ivaretatt gjennom S sertifikatet, og sammen med bedriftsinterne HMS rutiner opplever vi at forskrift om dykking, slik den har vært til nå, ivaretar sikkerheten til våre dykkere på en god måte. For Norsk Maritimt Museum har sikkerheten for dykkerne den absolutt høyeste prioritet.

Vi forstår det slik at en vesentlig del av foranledningen til de foreslåtte meget omfattende endringer i arbeidsmiljøforskriftens bestemmelser om dykking har sin bakgrunn i utredningen *Dykking i havbruk*. Begrunnelsen for at denne utredningen ble igangsatt, og hvorfor tilrådingene i den ble som de ble, forklares slik i høringsbrevet av 01.07.2016: *Arbeidstilsynet har over tid vært bekymret for det høye antallet ulykker og dødsulykker i forbindelse med innaskjærs yrkesdykking. Forekomst av trykkfallsyke og skader ved dykking i havbruksnæringen har vært høy over en lengre periode.*

I dialogmøter om forskriftsendringen som har vært gjennomført i 2016 og 2017 har det framkommet at Arbeidstilsynet i tiden etter 1998 utstedte et stort antall S sertifikater. En følge av dette har vært at det har oppstått gråsoner og uklare skiller mellom sertifikatklassene. Dels gjelder det hvilke anvendelsesområder de er ment å ha og dels hvilke kompetansenivå de dekker.

Slik vi forstår det, har mange dykkere som fikk utstedt S sertifikat brukt dette til konvensjonell arbeidsdykking innenfor både anlegg, havbruk og kommersiell skjellfangst. Ettersom dykking innenfor disse næringene er å regne som tung arbeidsdykking med mange risikofaktorer, må det å engasjere S dykkere til slikt arbeid anses for å være i strid med arbeidsmiljøforskriften. Hvorvidt det er gitt dispensasjoner fra forskriften for at S dykkere har kunnet ta slikt arbeid kjenner vi ikke til.

Arbeidstilsynet foreslår nå å fjerne dykkebevis klasse S med begrunnelse i at SCUBA dykking er for risikofyllt som praksis innenfor alle former for arbeidsdykking. Fra den kommersielle yrkesdykkerbransjens side har både risikoargumentet, men også *konkurransesvridning* blitt fremholdt som et argument for at S sertifikatene må fases ut.

Her er det nok en sammenblanding av argumentasjon både ut fra sikkerhet og kommersielle hensyn. Eksempler som er gitt fra yrkesdykkerbransjen i Arbeidstilsynets referansegruppe, er at de nevnte S- dykkerne er dårlig kvalifiserte for de aktuelle oppdragene samtidig som de ved å holde et lavere sikkerhets-, bemannings- og sertifiseringsnivå kan levere lavere tilbud og dermed ta oppdrag fra andre i næringen.

Det konkurransevridende argumentet kan vi ha forståelse for. Men verken ulykkesstatistikken eller konkurranseaspektet gjelder oss. Det samme gjelder for så vidt også begrep som *prestasjonslønn* knyttet til arbeidsdykking innenfor særlig skjellfangstbransjen.

Vi kjenner oss i det hele tatt ikke igjen den begrunnelsen Arbeidstilsynet har for å stramme inn forskriften verken når det gjelder konkurranse, prestasjonslønn, risikonivå eller skade /ulykkefall.

Det er ikke slik at personer som tar en forskerutdanning og arbeider ved institusjoner som har forskning og forvaltningsoppgaver under vann glir over i den tradisjonelle arbeidsdykkerbransjen. Det er heller ikke slik at SCUBA basert vitenskapelig dykking er en del av den ulykkesstatistikken det vises til som argument for innstramningene av regelverket.

Etter vårt syn er forskriftsendringene utformet med det for øye å stramme inn på regelverket som følge av konkurransevridning og mange ulykker innenfor kommersiell yrkesdykking.

Dersom det er utstedt for mange dykkebevis klasse S, og dersom disse i praksis er anvendt innenfor konvensjonell yrkesdykking, så er det noe Arbeidstilsynet har ansvar for både i forhold til utstedelse og manglende kontroll/bransjetilsyn. Vi mener det er et for grovkornet og lite treffsikkert tiltak å skjære alle over en kam på denne måten og resultatet er meget alvorlig for vitenskapelig dykking i Norge.

Slik vi ser det hører det til bakgrunnen i saken at Arbeidstilsynet ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om risikovurderinger og praksiser innenfor vitenskapelig dykking før arbeidet med siste forskriftsendring ble igangsatt. Etter det vi har kunnet finne har det vært gjennomført inspeksjoner på vitenskapelige dykkeoperasjoner kun to ganger. Dette var inspeksjoner på 2000 tallet, der Arbeidstilsynet i begge tilfeller ble invitert av utførende institusjon, henholdsvis Bergens Sjøfartsmuseum og Norsk Maritimt Museum til å inspisere sikkerhetsnivået ved dykkeoperasjoner (ingen avvik fra da gjeldende forskrift ble anmerket). For øvrig erfarer vi at det ikke har vært ført tilsyn med vitenskapelig dykking ved noen av de andre museer, universiteter eller havforskningsinstitusjoner i Norge noensinne.

Nærmere om forskriftsendringene

- § 26-6 krav om utstyr for forsvarlig dykking.

Foreslåtte endringer i § 26-6 medfører i realiteten et forbud mot enhver bruk av SCUBA til vitenskapelig dykking. I dette forbudet er det ikke tatt hensyn til den type oppgaver vi har og vi kan ikke operere med en dybdebegrensning på 9 meter. Overflateforsynt lufttilførsel er sjeldent kompatibelt med de oppgavene vi skal utføre, og det vil slik vi ser det heller ikke føre til tryggere dykking. Vi gjennomfører undervannsarkeologiske FoU og forvaltningsrelaterte utredninger i sjø,

vann og vassdrag, ofte på steder der det vil være svært tungvint/umulig å basere dykkingen på overflateforsynt luft.

Vi har meget gode rutiner for å hindre luftkutt situasjoner: Vi bruker kommunikasjonskabel og dykkerens luftforråd kontrolleres jevnlig av dykkeleder og dykker. Det dykkes relativt grunt, (gjennomsnittsdybde er 13 meter), vi bruker luft som pustegass, og vi har bestemmelser om at det ikke skal gjøres dykk som krever dekompresjonsstopp. Det øves på kontrollert svømmende nød oppstigning, og på assistanse fra beredskapsdykker. De få gangene det dykkes dypere enn 20 meter har vi dessuten rutiner på at det brukes Aga sjaltesystem med separat luftkilde.

Det er ikke dokumentert at et absolutt krav til overflateforsynt luft vil bedre sikkerheten innenfor vitenskapelig dykking. I tallmaterialet over ulykker i arbeidsdykking Arbeidstilsynet har presentert for oss i dialogmøter, fremgår det tvert imot at det har vært flere ulykker med overflatebasert enn med selvforsynt dykking i den siste perioden (2012-2016).

Det kan anføres at vi unntaksvis har brukt overflateforsyning og i de tilfellene vi gjør dette er det fordi det arbeides stasjonært og fordi sikker jobbanalyse ved den aktuelle dykkesituasjonen tilsier at det kan brukes. Vi har ikke brukt overflateforsyning på dybder større enn 3 meter.

Slik vi vurderer det vil ikke omlegging til overflateforsyning i vitenskapelig dykking medføre økt sikkerhet i forhold til dagens rutiner for oss, det vil gjøre dykkeoperasjonene mer komplisert og det vil være til hinder for den fleksibiliteten vi er avhengige av. Vi vil dessuten bemerke at et enkelt utstyrsnivå som SCUBA er lett å opprettholde gode rutiner på noe som for vår del representerer høy grad av sikkerhet, og at pålegg om overflatebaserte luftsystemer innebærer høyere teknisk nivå, som i seg selv er en risikofaktor.

- § 26-11 krav om dykkebevis og helseerklæring

Vi mener at vitenskapelig dykking i flere henseende skiller seg i vesentlig grad fra kommersiell innaskjærs arbeidsdykking og at det følgelig er behov for et dykkebevis tilpasset våre behov.

For det første er vi ikke en del av den ulykkesstatistikken Arbeidstilsynet viser til som hovedargument for innstramningene i forskriften. Ved å følge dagens krav til dykkebevis samt våre egne HMS og SJA rutiner for dykking har vi en meget god statistikk på ulykker.

For det andre kan de FoU prosjekter og de utredningene vi gjør som ledd i offentlig forvaltning ikke sammenlignes med anleggsdykking og dykking i havbruk. Vi arbeider ikke i en kommersiell virkelighet med tidspress og konkurranseforhold. Det er utenkelig for oss å operere på kanten av regelverk for å vinne anbud. Arkeologiske utredninger under vann hos oss er enten FoU eller offentlig myndighetsutøvelse. Hvis forholdene ikke er ideelle utsetter vi dykkingen.

Arbeidstilsynet har i høringsbrev og i dialogmøter med den kommersielle dykkebransjen og det vitenskapelige dykkemiljøet argumentert for at det både av hensyn til sikkerhet og konkurransevridning innen dykkebransjen er nødvendig å kreve dykkebevis klasse A eller B for all innaskjærs dykking.

Et samlet forskningsmiljø, representert ved foreningen Norwegian Scientific Divers samt ansatte og ledelse ved institusjoner med vitenskapelig dykking som del av sin virksomhet, har argumentert for at dette ikke er en farbar vei. Det gjør også Norsk Maritimt Museum. Det er viktig for oss å formidle at vi ikke har behov for et "lett arbeidsdykkersertifikat" som også kan brukes til å gjøre arbeidsdykking innaskjærs, for eksempel i havbruk, skjellnæring og anleggsdykking. Siden konkurransevidning har vært et så mye brukt begrep, både i dialogmøtene og i selve høringsbrevet, vil vi understreke at det er viktig at det nå gjøres et klart skille i sertifikatklassene mellom vitenskapelig dykking og yrkesdykking.

Unntaket er allerede gjort for sportsdykkerinstruktører. Vi mener at dette er veien å gå for også å imøtekomme det vitenskapelige dykkemiljøets behov og vi ønsker et eget dykkebevis som ikke kan benyttes i ordinær arbeidsdykking.

Forskriften omtaler nå bare klasse A og B-sertifikater. Slik vi vurderer dette vil en videreføring av et "lett arbeidsdykkersertifikat" som A er definert som i endringsforslaget til § 26-11, bare være en fortsettelse av den gråsonen som ble skapt ved utstedelsen av en lang rekke S sertifikater. I høringsbrevet heter det for eksempel at en arbeidsdykker med A sertifisering ikke kan håndtere et fangstnett som veier mer enn to kilo, og videre at: *Værforbehold, bølgehøyde, strømforhold, sikt og lysforhold vil også kunne påvirke kompleksiteten i oppgavene som skal utføres, og ha betydning for om dykkebevis klasse A er tilstrekkelig.* Konsekvensen av dette er at en A sertifisering reelt sett ikke vil være tilstrekkelig kompetansenivå til for eksempel dykking i havbruk eller skjellfangst. Hva skal man da med et "lett arbeidsdykkebevis" klasse A?

I følge en oversikt fra Arbeidstilsynet fra 2017 er det pr. i dag nærmere 1100 personer som har gyldig helseerklæring for arbeidsdykking innaskjærs i Norge. Av disse arbeider ca. 550 personer som yrkesdykkere innenfor havbruk (inkludert skjellfangst) og anleggsdykking. Det er denne delen av dykkebransjen som er representert i det bekymringsfylt høye antallet skader og dødsulykker i forbindelse med innaskjærs yrkesdykking. Følgelig er det denne yrkesgruppen forskriftsendringen er ment å regulere. Sertifikatklassene som skal kunne brukes i denne delen av dykkebransjen omfatter av det vi forstår både dykkebevis klasse A og B. De her nevnte dykkeformene har et høyt risikonivå og høye ulykkestall, følgelig må det være strenge regler for kontroll med kompetansenivå (sertifisering) og gjennomføring (utstyr, bemanning etc.) her.

For å unngå gråsoner, umulige grenseganger og variabler som vekten på et fangstnett, strøm, sikt og bølgehøyde som nevnt ovenfor, foreslår vi derfor at det stilles krav til dykkebevis klasse B for alle som er involvert i disse formene for arbeidsdykking.

Redningsdykkerne utgjør ca. 400 arbeidstakere pr i dag. De er så vidt vi vet ikke representert i ulykkesstatistikken, de utfører en type arbeid som vanskelig kan sammenlignes med tradisjonell yrkesdykking og de utgjør vel ikke fare for konkurransevidning. Derfor bør redningsdykkerne ha et eget R sertifikat.

De resterende ca. 140 dykkerne er henholdsvis undervannsfotografer (ca. 20), fritidsdykkerinstruktører (ca. 50) og vitenskapelige dykkere (ca. 70). Fritidsdykkerinstruktørene må nødvendigvis ha unntak fra en hel rekke av de foreslåtte forskriftsendringene. For det første er de ikke en del av den ulykkesstatistikken Arbeidstilsynet grunngir som årsak til innstramningene, for

det andre underviser de jo i SCUBA dykking i tråd med internasjonalt godkjente utdanningsstandarder for slik dykking.

For vitenskapelig dykking er det som nevnt nødvendig å etablere et eget dykkebevis som ikke kan benyttes i ordinær arbeidsdykking og som ivaretar vårt som undervannsfotografenes behov for å kunne dykke SCUBA. Standardisering og mobilitet/kompatibilitet til særlig Europeiske standarder er avgjørende for vår bransje i en tid med internasjonalisering. Foreningen Norwegian Scientific Divers har allerede levert Arbeidstilsynet et konstruktivt forslag til standard for vitenskapelig dykking basert på ESD/AESD systemet og Norsk Maritimt Museum støtter dette forslaget.

Imidlertid har Arbeidstilsynet i de dialogmøtene vi har hatt i løpet av høringsperioden uttalt at det ikke vil være anledning til å henvise til slike standarder som ESD/AESD i forskriftsbestemmelsene. Forslagene til endring i §26-11 fastsetter da også at alle som dykker i et arbeidsforhold i Norge skal ha dykkebevis etter *denne forskrift*. Norsk Maritimt Museum har derfor sammen med Norsk Institutt for Vannforskning nylig gjennomført samarbeidsmøter med Norsk Yrkesdykkerskole for å se om det er mulig å utarbeide ramme for et vitenskapelig dykkebevis som tilfredsstiller dette kravet.

Norsk Yrkesdykkerskole leverte en foreløpig høringsuttalelse av 09.03.2017 til endringsforslagene i kap. 26 og vi ser at vi langt på vei er enige i de tilrådingene som gis der. De peker der på at det er helt avgjørende å klargjøre de ulike sertifikatklassene i forskriften og dermed komme bort fra de uklare grensene i kvalifikasjonsnivå som har ført til ulykker. Norsk Yrkesdykkerskole anbefalte, sitat:

Vi mener derfor man bør innføre 3 sertifikatklasser; Dykkebevis A, Dykkebevis B og Dykkebevis R. Alle klassene bør følges av tydelige anvendelsesområder, og tydelige standarder for opplæring. Opplæringsstandardene bør samkjøres med kravene til opplæring gitt av IDSA International Diver Training Standard og Norsok U-100.

A bør være et rent scubasertifikat til bruk for vitenskapelige dykkere, mediedykkere, politidykkere etc.

B bør være et tradisjonelt yrkesdykkersertifikat.

R bør være for redningsdykkere med egen opplæringsstandard adskilt fra klasse A.

- § 26-27 Forsvarlig bemanning

Et minimumskrav på fire personer for å gjennomføre en dykkeoperasjon er for strengt til vårt bruk. I mange tilfeller er tre personer tilstrekkelig for å gjennomføre trygge og sikre dykk innenfor vitenskapelig dykking. Vi har gjort det til nå, i tråd med gjeldende regelverk, og det finnes altså ikke noen statistikk som viser at en minimumsbemanning på tre personer har medført uhell eller ulykker innenfor vitenskapelig dykking.

Det finnes imidlertid mange tilfeller der vi bruker både fire, fem og flere dykkere på en og samme dykkeoppgave men dette er forhold som avgjøres i sammenheng med sikker jobbanalyse i forkant.

Konsekvenser

De mest omfattende endringene av dykkeregelverket på veldig lang tid, treffer helt feil når det gjelder hensynet til marin forsknings vilkår. Som nevnt innledningsvis vil endringene i arbeidsmiljøforskriftene, dersom de blir stående slik de er foreslått, ha alvorlige konsekvenser for vår mulighet til å kunne utføre våre lovpålagte undervannsarkeologiske oppgaver.

For vår del er ikke de økonomiske konsekvensene av forskriftsendringene et argument. Våre kommentarer her har utelukkende vært fundert utfra hensynet til sikkerhet. Imidlertid har Riksantikvaren, som har et overordnet ansvar for kulturminnevern under vann i Norge, uttrykt bekymring for at foreslåtte forskriftsendringer vil medføre betydelig kostnadsøkning i de av våre utredninger som er ledd i offentlig myndighetsutøvelse og der tiltakshavere blir pålagt å dekke kostnadene i henhold til bestemmelsene i kulturminneloven. Når både arbeidstakerne som utfører oppgaven, og utførende forskningsinstitusjons ledelse som har ansvaret for deres sikkerhet, mener at innstrammingene i § 26-6, § 26-11 og § 26-27 er unødvendige, vil endringene kunne oppfattes som samfunnsøkonomisk uheldig og få politiske følger.

En annen konsekvens som hele det vitenskapelige dykkemiljøet er bekymret for er hensynet til rekruttering og arbeidsutveksling. Det er i høy grad behov for forskerutveksling i vår bransje ved at kolleger fra resten av verden kommer til Norge og deltar i undervannsarkeologiske prosjekter. Derfor har vi opplagt behov for at det norske regelverket for vitenskapelig dykking er godt harmonisert med standarder og sertifiseringsordninger som gjelder ute. Slik foreslåtte endringer i § 26-6, § 26-11 og § 26-27 er utformet ser vi store utfordringer her. Norge lanserer med dette et av de strengeste regelverk i verden for vitenskapelig dykking.

Tilråddning

Vi anbefaler at Arbeidstilsynet lytter til innspillene som har kommet fra samtlige forskningsinstitusjoner som er involvert vitenskapelig dykking, fra vårt direktorat Riksantikvaren, fra foreningen Norwegian Scientific Divers og fra Norsk Yrkesdykkerskole. Fra disse gis det et entydig råd om at forskriften må skille mellom krav til dykkebevis i vitenskapelig øyemed og yrkesdykking.

Videre anbefaler vi at det utredes nærmere hvilke tilpasninger som må gjøres for å implementere en utdanningsramme og en sertifiseringsordning som ivaretar våre behov. Norsk Yrkesdykkerskole har allerede kommet i gang med dette og avklart at det innenfor IDSA systemet er mulig å etablere et level 1 kurs for vitenskapelig dykking med dykkebevis som ikke er godkjent til annen type dykking. Et godt alternativ vil være om det kan finnes en åpning for at forskriften kan henviser til ESD/AESD rammeverket når det gjelder vitenskapelig dykking. Vi er åpne for begge disse løsningene.

Forslaget til endring i § 32-3 tilsier at arbeidet med å utarbeide og implementere egen standard og utdanningsløp for vitenskapelig dykkebevis bør igangsettes snarlig og at dette må være på plass senest innen 01.01.2020. Dersom forskriften skal vedtas i den form den har nå, med virkning fra 01.01.2018, trenger vi dispensasjon fra flere sentrale bestemmelser frem til 2020.

Vår dato:
15.09.2017

Vår referanse:
16/00750-16

Norsk Maritimt Museum vil avslutningsvis bemerke at det er meget positivt at Arbeidstilsynet vil prioritere langsiktig oppfølging av innaskjærs dykking ved å igangsette en tre års handlingsplan. Vi imøteser videre diskusjoner om rammer og innretning på et eget dykkebevis for vitenskapelig SCUBA basert dykking i Norge. Vi imøteser også tettere oppfølging og erfaringsutveksling med Arbeidstilsynet ved inspeksjoner og lignende.

Med vennlig hilsen

Norsk Maritimt Museum

Tove Wefald Pedersen
Avdelingsdirektør

Pål Nymo
Forsker

Dokumentet er godkjent elektronisk