

Dokumentsentret

SAKSBEHANDLER
Ivar Nesse-Aarrestad

19 SEPT. 2017

INNVALGSTELEFON

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no



VÅR REF.
10/01715-6

DERES REF.

DERES DATO

ARK. Forvaltningsarkivet
008.0

VÅR DATO
15.09.2017

Arbeidstilsynet
Postboks 4720 Sluppen
7468 TRONDHEIM

Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning, og Klima - og Miljødepartementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Dette innebærer blant annet at Riksantikvaren er øverste ansvarlige myndighet for forvaltningen av kulturminner under vann i Norge. På denne bakgrunn vil vi avgi en høringsuttalelse til forslaget til endringer i regelverket for dykking, slik det fremkommer i forslag til endringer arbeidsmiljøforskriften, punkt 2.8. kapittel 26.

Innledningsvis vil vi understreke at vi erkjenner at det høye antall dødsulykker innen innaskjærs arbeidsdykking i Norge gjør det nødvendig med tiltak for å høyne sikkerheten i deler av dykkebransjen. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at det ikke har forekommet noen ulykker, eller vært rapportert noen uheldige hendelser, innen dykking knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann, de siste 30 årene. Vi ser helt klart at det er behov for endringer av regelverket for deler av dykkebransjen, men mener at virkemidlene bør settes inn overfor den delen av bransjen som faktisk er ulykkesutsatt.

Forvaltningen av kulturminner under vann i Norge er etter gjeldende *forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven* (FOR-1979-02-09-8785), delegert til fem forvaltningsinstitusjoner, hvorav to er Universitetsmuseer og tre er museer organisert som private stiftelser (Universitetsmuseet i Tromsø, NTNU Vitenskapsmuseet i Trondheim, Stiftelsen Bergens sjøfartsmuseum, Stavanger museum og Norsk Maritimt museum/ Norsk Folkemuseum). Disse institusjonene gjennomfører alt dykkearbeid knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann i Norge. Oppgavene er direkte delegert basert på geografisk ansvarsfelt, og dermed ikke konkurranseutsatt slik resten av dykkebransjen er.

Dykkearbeidet knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann i Norge er videre hjemlet i kulturminnelovens bestemmelser, særlig § 14, jf. §§ 9 og 10. Dette innebærer blant annet registrering av kulturminner under vann, og avklaring av eventuelle konflikter mellom utbyggingstiltak og kulturminner. Dette er lovpålagte forvaltningsoppgaver. Selv om oppgavene utføres av de fem institusjonene, er det private og offentlige tiltakshavere som må betale for arbeidet, i tråd med kulturminneloven § 10. Endringer av rammebetingelsene, sertifiseringskrav el.l. for vitenskapelig dykking, vil følgelig kunne ha økonomiske konsekvenser for private og offentlige tiltakshavere.

Dykkearbeid knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann i Norge utføres av universitetsutdannede arkeologer med dykkersertifikat klasse S. Det brukes selvforsynte dykkerutstyr (SCUBA). Arbeidsoppgavene innebærer i all hovedsak søk etter, registrering,

dokumentasjon og prøvetaking av kulturminner under vann, og i enkelte tilfeller også arkeologiske utgravninger med vanddrevet slamsuger med stengekran og lav sugekraft. Det har ikke forekommet ulykker, eller vært rapportert uheldige hendelser, innen virksomheten på over 30 år. Sikkerheten ivaretas svært godt av de forskjellige institusjonene basert på sikker jobb analyse (SJA) for hvert dykk.

Riksantikvaren ser det som svært uheldig at Arbeidstilsynet ikke har tatt hensyn til de forslagene eller reaksjonene som har kommet fra det vitenskapelige dykkemiljøet i Norge på foreliggende forslag til endring av arbeidsmiljøforskriftene etter at disse ble kjent. Hvis forslaget blir opprettholdt uten endringer mener vi at dette vil få store konsekvenser bl. a for den lovpålagte forvaltningen av kulturminner under vann i Norge, som Riksantikvaren har et overordnet ansvar for. Videre ser vi at konsekvensene også vil bli alvorlige for alle andre som driver vitenskapelig dykking i Norge.

Riksantikvaren vil belyse tre forhold i forslaget som vi ser vil føre til svært negative konsekvenser for den lovpålagte forvaltningen av kulturminner under vann:

- **Nytt sertifiseringsregime:**

Arbeidstilsynets forslag (2.8.3) til endring, innebærer at sertifikat klasse S opphører og erstattes med A for lettere arbeid og B for tyngre arbeidsoperasjoner. Dykking knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann er i all hovedsak knyttet til søk etter, og registrering av, kulturminner under vann i områder hvor det planlegges fremtidige tiltak i sjø (kulturminneloven § 14, jf. § 9). Følgelig foregår dykkingen stort sett nært land, og dermed ofte i nærheten av eksisterende pilarer, kaier, rørledninger o.l. Videre er det ofte behov for å ta opp mindre gjenstander (kulturminner) fra bunnen, slik at fangstnett i mange tilfeller kan veie mer enn 2 kg i vann. I praksis innebærer dette at de som dykker i forbindelse med forvaltningen av kulturminner under vann, i fremtiden må ha dykkersertifikat klasse B, dersom høringsforslaget blir stående. For å kunne gjennomføre det lovpålagte samfunnsoppdraget som forvaltningen av kulturminner under vann er, må dykkerne som utfører dette arbeidet ha mulighet til å bruke noe kraftkrevende utstyr i form av en enkel vanddrevet slamsuger, løfteutstyr, fangstnett, samt kunne dykke rundt konstruksjoner som kaier, pilarer, osv. Endringsforslaget vil innebære et betydelig utdanningsløp på yrkesdykkerskole for dagens ansatte i kulturminneforvaltningen med ansvar for kulturminner under vann. Dette blir svært kostbart for arbeidsgiver, tar høyt utdannede resurspersoner ut av forskning og forvaltning i lange perioder, for å utdanne seg til en omfattende dykkekompetanse for å gjøre en arbeidsoppgave som etter vårt syn ikke har behov for en så omfattende sertifisering. Samfunnsøkonomisk er dette en uheldig løsning.

Videre mener vi at dette også vil få store negative konsekvenser for rekrutteringen til forvaltningen av kulturminner under vann. Foruten krav om mastergrad- eller doktorgradsutdanning innen relevant fag (hovedsakelig arkeologi), som alene utgjør minimum fire års universitetsutdanning, vil den foreslåtte endringen medføre at de som skal rekrutteres også må ha full arbeidsdykkerutdanning. Det er lite trolig at det vil finnes studenter som er villig til å finansiere en slik «dobbel» utdanning. Med andre ord mener vi de foreslåtte endringene vil få alvorlige konsekvenser for rekrutteringen til forvaltningen av kulturminner under vann. Uten rekruttering, og dersom institusjonene ikke lenger vil være i stand til å utføre sitt lovpålagte samfunnsoppdrag, kan det få alvorlige konsekvenser. Kulturminneloven pålegger en undersøkelsesplikt av tiltak som

kan komme til å skade kulturminner under vann. Dersom slik konflikt ikke kan avklares raskt, kan utbyggingsprosjekter bli utsatt. Dette er samfunnsøkonomisk uakseptabelt.

Samarbeid med vitenskapelige miljøer i andre land er ikke lenger mulig i Norge dersom dette forslaget ikke endres, fordi våre kollegers sertifikater ikke lenger kan brukes i Norge. Dette vil skape problemer for internasjonalt samarbeid og legge store vanskeligheter i veien for internasjonal forskning. Et slikt hinder i veien for den frie forskningen kan ikke Norge tillate seg å projisere.

Riksantikvaren vil isteden foreslå at Arbeidstilsynet enten beholder dagens dykkersertifikat S, eller innfører et eget sertifikat for vitenskapelig dykking, gjerne i tråd med Europeisk standard (European Scientific diver/Advanced Scientific diver). Dette lar seg gjøre i henhold til høringsforslaget når det gjelder redningsdykkere (sertifikat R), og burde være uproblematisk for vitenskapelig dykking. Videre bør det presiseres hva som er forskjellen på de ulike sertifikatene, og ved hvilket dykkearbeid de ulike dykkersertifikatene kreves. Dette kan gjøres tilsvarende det Arbeidstilsynet foreslår for å tydeliggjøre skillet mellom foreslått sertifikat klasse A og B. En måte å gjøre dette på kan f.eks. være å knytte sertifikatet opp mot arbeid som utføres i medhold av kulturminneloven (og tilsvarende for annen vitenskapelig dykking). På denne måten kan man unngå risikoen for at vitenskapelige dykkere er konkurransevridende i forhold til arbeidsdykkerbransjen, fordi sertifisering utelukkende er beregnet på vitenskapelig arbeid. Alternativt kan sertifikat klasse A defineres på en slik måte at det omfatter det utstyr (eks vandrevet slamsuger) og de dykkesteder (pilarer, kaier o.l) som er nødvendig for å drive en faglig forsvarlig forvaltning av kulturminner under vann i Norge.

Arbeidstilsynet foreslår at dykkere som i dag er sertifisert med klasse S kan få dette konvertert til klasse A etter et kortere kurs. Dette vil ikke være tilstrekkelig for forvaltningen av kulturminner under vann i Norge, med mindre foreslått klasse A omdefineres.

- **Krav til overflateforsynt dykking**

Dagens praksis ved dykking knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann, er at institusjonene gjennomfører en konkret SJA før hver dykkeoperasjon. I denne inngår også en vurdering av hvilken type utstyr som skal benyttes for å sikre sikker dykking. Å pålegge bruk av en spesifikk type utstyr uavhengig av sted, dybde, arbeidsoppgaver og andre lokale forhold, er ikke godt sikkerhetsarbeid. Selv om høringsforslaget åpner for unntak for utstyrskravet for dykking ned til ni meters dyp og det er anledning til å dykke med dykkersertifikat klasse A, mener vi at det generelle kravet om overflateforsynt utstyr er for strengt. Hvilket utstyr som skal brukes til hver enkelt jobb avgjøres best av de som er på stedet og kan gjennomføre en konkret SJA basert på arbeidsoppgave, dykkested, vær- og bølgeførhold, bunnforhold, dybde, båttrafikk i området osv. Ulykkesstatistikken knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann i Norge (ingen registrerte ulykker på 30 år), viser at dagens praksis er god og sikker. Overflateforsynt utstyr benyttes i situasjoner hvor den konkrete SJA konkluderer med at det er nødvendig, mens SCUBA-utstyr benyttes i andre dykkeoperasjoner.

- **Nye krav om minimum fire personer i alle dykkeoperasjoner**

Riksantikvaren mener at det foreslåtte kravet om minimum fire personer i alle dykkeoperasjoner ikke bør vedtas. Igjen vil vi vise til ulykkesstatistikken for dykking knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann. Mye av dykking knyttet til

forvaltningen av kulturminner under vann består av søk etter kulturminner i svært begrensede områder, knyttet til konkrete planlagte utbyggingstiltak. Ofte gjennomføres det kun ett kort dykk på stedet for å avklare den aktuelle saken. I dag utføres alle slike dykkeoperasjoner av tre personer, i tråd med gjeldende regelverk og institusjonenes egne SJA. Alle utgifter til arbeidet må bekostes av offentlige og private tiltakshavere, i tråd med kulturminneloven § 10. Et krav om å øke minimumsbemanningen til fire personer, vil medføre at lønnskostnadene ved dykkeoperasjonene øker med 33%. Dette er en utgift som utelukkende vil måtte belastes offentlige og private tiltakshavere. Videre vil kravet om en økt minimumsbemanning medføre at institusjonene må øke bemanningen for å kunne utføre sitt lovpålagte samfunnsoppdrag. Selv om selve dykkearbeidet i stor grad finansieres av utbyggere/ tiltakshavere, utgjør dykkingen bare en liten del av arbeidsoppgavene til de ansatte arkeologene ved institusjonene dette gjelder. Kravet vil følgelig få store økonomiske konsekvenser for forvaltningsinstitusjonene.

Sammenfatning:

Riksantikvaren oppfatter at Arbeidstilsynets forslag bærer preg av å være rettet mot de deler av arbeidsdykkerbransjen (hovedsakelig havbruksbransjen og skjellbransjen) der behovene for forhøyet sikkerhet er stort. For dykking knyttet til forvaltningen av kulturminner under vann får imidlertid forslagene svært negative konsekvenser. Eksempelvis må alt utstyr byttes ut, institusjonenes båter må byttes ut, alle de vitenskapelig ansatte må gå lange og kostbare klasse B kurs. Denne kostnaden er det pr i dag ikke mulig å dekke gjennom de aktuelle institusjonenes budsjetter, og konsekvensen vil da bli at man ikke vil være i stand til å gjennomføre det lovpålagte samfunnsoppdraget institusjonene har. Dette kan etter vår mening få store samfunnsøkonomiske konsekvenser. En minimumsbemanning på fire personer vil også innebære en vesentlig prisøkning som må dekkes av private og offentlige tiltakshaver. En slik prisøkning vil etter det vi erfarer kunne innebære at flere byggeprosjekter må skrinlegges fordi lovpålagt arkeologisk arbeid blir for kostbart.

Riksantikvaren er bekymret for at fokus på overflateforsyning og mer tungvint sertifisering vil innebære at rekrutteringsgrunnlaget til undervannsarkeologi i Norge blir sterkt redusert. Samarbeid med kolleger fra andre land vil ikke lenger være mulig fordi deres dykkersertifisering ikke lenger vil være mulig å bruke i Norge. Studenter må ta så lange avbrekk fra høyere utdanning på Universitetene at færre vil finne det lønnsomt eller gjennomførbart. Riksantikvaren er redd for at forslaget, dersom det blir vedtatt, med tiden i stor grad vil vanskeliggjøre kulturminneforvaltning under vann i Norge fordi kostnadsnivået blir for høyt og fordi rekrutteringsgrunnlaget blir sterkt redusert.

Vennlig hilsen

Isa Trøim(e.f.)
seksjonssjef

Ivar Nesse-Aarrestad
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent

Kopi: Klima og miljødepartementet, Kulturminneavdelingen



305#1719.06a8af67.0eb9-40de-b644-7a016e5db191.7