



PETROLEUMSTILSYNET

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår saksbehandler
Hilda Kjeldstad

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Ptil 2017/565/hk

Dato
6.7.2017

Svar på høring om utkast til lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen

Vi viser til deres brev av 29. juni om OEDs høring av utkast til ny lov om mineralvirksomhet, og høringsdokumentene lagt ut på regjeringen.no. Her følger våre kommentarer til forslaget.

Utkastet til ny lov behandler i liten grad spørsmål om sikkerhet i virksomheten som skal reguleres (med sikkerhet menes her sikkerhet for mennesker, miljø og materielle verdier). Det kommer ikke tydelig fram hvilket departement som er ansvarlig for sikkerhet og arbeidsmiljø for aktiviteter som er omfattet av loven. Det er heller ikke foreslått å delegerer tilsynsansvar etter loven – utkastets § 9-1 utpeker departementet som tilsynsmyndighet. Det framkommer imidlertid av høringsnotatet kapittel 12 side 107 at «Mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen medfører en rekke oppgaver av forvaltningsmessig art. Det legges til grunn at disse oppgavene, som vil fremgå av den nye loven, vil bli behandlet dels av ansvarlig departement og dels av direktorater og tilsyn som ligger under ulike departement.»

Vi mener at erfaring fra hendelser (både Bravo-utblåsningen i 1977 og Kielland-ulykken i 1980) viser at det vil kunne få uheldige sikkerhetsmessige konsekvenser dersom man velger å la virksomheten utvikle seg uten et gitt rammeverk og tilsynsregime som legger til rette for forsvarlig virksomhet og forutsigbarhet for aktørene. Siden man legger opp til et tilsvarende regime som petroleumsloven, bør man bruke de erfaringene som man har gjort seg gjennom årene med regulering av petroleumsvirksomheten.

Høringsnotatet peker på flere områder av betydning for ytre miljø under kapittel 4.5.1, som også er av betydning for sikkerhet og arbeidsmiljø. Her nevnes for eksempel at det vil være aktiviteter på store havdyp, med boring, prosessering av malm på båt eller plattform, og mulig eksponering for partikler, tungmetaller og kjemikalier, støy og vibrasjoner, NO_x og SO_x. Det er dessuten viktig at sikkerhets- og arbeidsmiljøhensyn ivaretas under utvikling av nødvendig teknologi, som forventes blant annet innen områder som utvinningsystemer, løfteutstyr og transportsystemer, jf. kapittel 8.5.2.

Det kan vurderes å få klarere frem at hensynet til pågående petroleumsvirksomhet, inkludert sikkerhetssoner etablert iht. petroleumsloven, må respekteres. Dette kan f.eks. uttrykkes ved at petroleumsvirksomhet nevnes uttrykkelig i lovutkastets § 1-6 (2) om krav til forsvarlig mineralvirksomhet, at pågående petroleumsvirksomhet/etablerte sikkerhetssoner nevnes i eller i merknad til § 3-4 (3) om område for undersøkelsestillatelse og i kommende forskriftsbestemmelser om geografisk område for utvinningstillatelse, jf. høringsnotatet pkt. 9.7.3 side 86.

Kommentarer til enkelte bestemmelser i lovutkastet

Lovutkastets § 1-7 bokstav b definerer begrepet «innretning». Det fremgår av høringsnotatet side 115 at bestemmelsen tilsvarende petroleumsloven (pl) § 1-6 bokstav d, men er noe presisert for mineralvirksomhet uten at det er tilsiktet en realitetsendring. Slik vi ser det, er det forholdsvis stor forskjell mellom forslaget og petroleumslovens innretningsbegrep. Slik vi forstår forslaget, vil også det som iht. pl ville vært kategorisert som «forsynings- og hjelpefartøy» kunne være innretning. Departementet må, iht. forslaget, avgjøre konkret for det enkelte tilfellet om et skip (eller annen enhet) faller innenfor eller utenfor definisjon av innretning.

Det sies videre i høringsnotatet at det ved praktiseringen av petroleumsloven har vist seg å være en viss uklarhet knyttet til hvilke skip «under fremmed flagg» som er omfattet av begrepet innretning. Grensegangen mellom sokkelstat- og flaggstat-prinsippet kunne med fordel vært tydeligere omtalt ifm. utkastet.

I lovutkastets § 9-1 om tilsynsmyndighet er det sagt at tilsynsmyndigheten skal ha adgang til de enkelte innretninger for kontrollformål «herunder også de skip som benyttes for mineralvirksomheten». Det bør vurderes å klargjøre om adgangen også skal gjelde for eventuelle skip/fartøy som faller utenfor innretningsbegrepet, men som likevel måtte ha en viss tilknytning til mineralvirksomhet, i den grad at det foreligger behov ifm. gjennomføring av tilsyn. Vi foreslår for øvrig at begrepet «kontrollformål» vurderes byttet med begrep som er mer i samsvar med dagens metoder for tilsyn. Se til sammenligning petroleumsforskriften § 81 om tilsyn mv. og rammeforskriften § 63 om myndighetenes adgang til innretninger og fartøy. Begge bruker formuleringen «som er nødvendig for gjennomføring av tilsynsvirksomhet».

Vi antar at lovutkastets § 9-12 og særlig (3) og (4) også omfatter materiale og opplysninger av betydning for sikkerhet.

Myndighetsfordeling – roller og ansvar. Erfaring og kompetanse i Ptil

Stortingsmelding 17 (2002-2003) om statlige tilsyn (Tilsynsmeldingen) beskriver behovet for tydelig uavhengige tilsyn under punkt 1.1.2 om legitimitet:

For å øke tilsynenes legitimitet og gjennomslagskraft er det derfor viktig å styrke deres faglige kompetanse, å øke deres uavhengighet og å synliggjøre hvordan avveininger foretas. Det er særlig viktig at tilsynene har en kompetanse som kan skape tiltro til at de gjør gode faglige vurderinger og at de er i stand til å møte partene i deres faglige argumentasjon. (...)

Skal tilsynene få økt legitimitet og gjennomslagskraft, må det ikke skapes usikkerhet i forhold til hvilke vurderinger som ligger til grunn for tilsynenes beslutninger. Allmennheten må ha tiltro til at tilsynene har høy faglig integritet, og at ikke særinteresser eller andre utenforliggende interesser påvirker de vedtak som fattes. Nærhet og faglig dialog mellom tilsyn og tilsynsobjekt kan bidra til å bygge opp kompetanse hos begge parter.

Tilsynsmeldingen behandler behovet for legitimitet, autoritet og kompetanse i tilsynene:

1.1.2 Legitimitet

For at tilsynene skal ha en høy legitimitet og kunne gjøre gode faglige vurderinger, er det helt avgjørende at de besitter høy kompetanse. Det er også helt sentralt at tilsynenes kompetanse ikke er dårligere enn den partene har til disposisjon.

5.4 Tilsynenes legitimitet og autoritet

På HMS-området er det et sentralt prinsipp at ansvaret for forebyggende sikkerhet og beredskap ligger hos virksomhetene selv. Tilsyn med at virksomhetene følger opp sitt ansvar for sikkerhet og arbeidsmiljø er imidlertid et myndighetsansvar. For å sikre nødvendig integritet for tilsynsorganene har det vært viktig på HMS-området å unngå at tilsynene er underlagt et departement som enten eier virksomheter det skal føres tilsyn med, sitter med ansvaret for investeringene eller har det næringspolitiske ansvaret for sektoren.

Innretninger og utstyr til bruk for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen vil ha mange likhetstrekk med dagens petroleumsvirksomhet (eksempelvis konstruksjon, posisjon, boring, rørledninger, løfteutstyr, beredskap mm.). Det samme gjelder for styring av virksomheten, hvor utkastet legger opp til at dette skal reguleres tilsvarende som i petroleumsløven. Petroleumstilsynet har faglig og juridisk kompetanse og erfaring med mange av de tekniske forholdene, og med oppfølging av systemet med ansvars plassering hos aktørene og utvikling av robuste, forsvarlige løsninger.

Det vil også være nødvendig å ivareta forholdet til annen virksomhet. For petroleumsvirksomhet kan dette ivaretas gjennom Ptils saksbehandling av søknader om virksomhet innenfor gitte, geografiske områder og tidsrom. Ptil har gode samarbeidsrutiner med andre myndigheter, og et utstrakt samarbeid med Sjøfartsdirektoratet. Også internasjonalt deltar Ptil i myndighetssamarbeid og standardiseringsarbeid.

Forslaget til lov er sterkt inspirert av dagens petroleumsløve, og følger denne langt på vei i struktur og innhold. Det legges opp til tilsvarende pliktsubjekt- og ansvarsstruktur og tilsvarende tildelings-, planleggings- og utvinningsprosesser. Helse, miljø og sikkerhet er en integrert del av dette regimet, og bør være det også for denne havindustrien helt fra starten. Det er derfor viktig å få definert et klart, uavhengig og kompetent myndighetsansvar på sikkerhetsområdet.

Med hilsen

Anne Myhrvold
direktør

Hilda Kjeldstad
regelverkskoordinator

Dette brevet er godkjent elektronisk i Petroleumstilsynet og har derfor ingen signatur