



PETROLEUMSTILSYNET

Arbeidsdepartementet
Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler
Paul Bang

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Ptil /PGB

Dato

Høring - Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet

Innledning

Det vises til departementets høringsbrev om rapport «Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet» og forespørsel om høringssvar til denne. Det vises også til den kommunikasjon Ptil har hatt med departementet og ekspertgruppen underveis i utarbeidelsen av rapporten og til de omfattende kommentarer som er gitt i denne anledning.

Ptil vil i dette høringssvar bare i liten grad gå inn i substansielle forhold som omtales i rapporten. Den tas til etterretning slik den foreligger, samtidig som vi har startet et arbeid med å vurdere forhold som rapporten tar opp i lys av hvordan petroleumssystemet kan forbedres, og hvordan konklusjoner og anbefalinger kan bidra til at etaten kan følge opp næringen på en forbedret måte.

Ekspertgruppen viser i sin henvisning til vurdering av robusthet i petroleumssystemet til utfordringer knyttet til særegenhet, kompleksitet, tillit og sårbarhet, politisering, håndtering av storulykkerisiko og evnen til læring. Å betrakte petroleumssystemet fra et slikt ståsted og ut fra dette identifisere og peke på seks sentrale utfordringer, oppfattes som positive bidrag til hvordan vi kan klargjøre sammenhenger i petroleumssystemreguleringen, samtidig som de ansporer til å kunne videreutvikle systemet og forhold ved dette som kan virke komplekse.

Ptil legger de identifiserte hovedutfordringene til grunn i det videre arbeid med å klargjøre og følge opp konklusjoner, anbefalinger og andre momenter og aspekter i rapporten. På mange måter kan utfordringer knyttet til kompleksitet, eksempelvis i forhold til hvordan en skal etterleve funksjonskrav i regelverket, ansees å være overordnet de andre aspektene som er fremhevet. Ved å ta et slikt utgangspunkt vil en kunne klargjøre sammenhenger knyttet til disse og også identifisere eventuelle behov for justeringer eller aksjoner i tråd med de konklusjoner og anbefalinger som er gitt. Rapporten gir en omfattende drøfting av teorigrunnlaget og er godt teoretisk forankret. Den understøtter også at vi står overfor en kompleks og sammensatt teknologisk industri som ønsker forutsigbare og fremtidsrettede rammebetingelser. Kompleksitet fremstår derfor som en egen utfordring når en skal vurdere:

- Særegenhet – systemets styrke og svakhet
- Tillit og sårbarhet

- Politisering av regimet
- Regimets akilleshæl: Håndtering av storulykkerisiko
- Evnen til læring

Et annet dilemma knyttet til kompleksitet fremkommer også på generelt grunnlag i rapporten ved at faglige analytiske utredninger ikke i tilstrekkelig grad sees i en overordnet forvaltningsmessig sammenheng ved at de knyttes til myndighetenes oppfølging av aktørene i næringen, men mer knyttes til oppfatninger som grupper eller enkeltpersoner har tilkjennegitt i intervjuene løstrevet fra en helhet. Dette kan leses som et tegn på at regimet i seg selv er så komplekst at ekspertgruppen ikke har klart å syntetisere enkeltsammenhenger ut over de referanser som er gitt i intervjuene.

Intervjusituasjonen som utgangspunkt for informasjonsinnhenting fremstår på denne måten også i seg selv som svært krevende og kompleks og burde kanskje vært strammere disponert ved å introdusere en hypotese for hva en ønsket å innhente informasjon om og deretter drøftet valget av informanter for å underbygge dette, før denne informasjonen ble analytisk brukt for å underbygge antagelser og konklusjoner.

Overordnede anbefalinger

De overordnede anbefalingene slår fast at *«Det norske regimet har vist seg å være robust over lang tid og overfor betydelige teknologiske og strukturelle endringer. Det er i hovedtrekk velfungerende og bør videreføres.»* I lys av dette påpekes det at en *«bør videreføre en tilsynsstrategi som er risiko- og systembasert og med et regelverk som i hovedsak er funksjonsrettet, og knyttet opp til industristandarder.»*, samtidig som hevdes at det er:

- behov for tydeligere prioritering og bruk av virkemidler
- det bør vurderes å innføre en praksis for eksplisitt å sammenligne kostnader i forhold til antatt nytte ved innføring av nye forskrifter og enkeltvedtak, samt at:
- myndighetene bør forbedre styring av storulykkes risiko ved å justere regelverket slik at industriens implementering av risikoakseptkriterier, risikoanalyser og risikoreduksjonsprosesser vektlegges i betydelig større grad.

Ptil vurderer denne innledningen som et godt utgangspunkt for å kunne gå nærmere inn i vårt reguleringsregime med tanke på å kunne videreutvikle/forbedre dette. De 16 mer spesifikke anbefalingene kan alle sees i lys av de utfordringene som er angitt i innledningen og betraktes som forslag til forbedringer/nødvendige tilpasninger til et regime som i utgangspunktet er robust og velfungerende.

Helhetlige sammenhenger - forvaltningsperspektivet

En innvending mot deler av rapporten kan sies å være at den ikke i tilstrekkelig grad sees i en helhetlig forvaltningssammenheng ved at den i hovedsak tar utgangspunkt i et næringsperspektiv og ikke et myndighetsperspektiv. I noen enkeltkapitler drøftes det derfor forhold uten at disse i tilstrekkelig grad tar utgangspunkt i myndighetsperspektivet og myndighetsutøvelsen. Dette gjelder særlig kapittel 4 om utviklingstrekkene i petroleumsnæringen og endringer i risikobildet.

Storulykkesammenhengen er i rapporten drøftet i forhold til ett av flere mulige utgangspunkt og viser til metodiske alternativer uten å sette dette inn i en helhetlig forvaltningsmessig sammenheng. Interessante perspektiver som hvordan storulykke kan sees i lys av den

funksjonelle tilnærmingen i regelverket, og hvordan RNNP i seg selv også kan sees på som et forvaltningsmessig verktøy for å følge opp næringen samlet, mangler helt.

Sammenligninger/drøftinger av bruk av akseptkriterier og anvendelse av ALARP, og hvordan disse metodiske tilnærminger kan sees i sammenheng med bruk av preskriptive kontra funksjonelle regelverkskrav er heller ikke foretatt på en systematisk måte.

Det gjøres heller ikke betraktninger omkring hvilke overordnede reguleringsfilosofier som er utgangspunkt for hvordan man for eksempel anvender akseptkriterier i UKs Safety case-system som er spesifikt nevnt, og om disse overordnede sammenhengene har betydning for hvordan man kan bruke spesifikke krav. Er det for eksempel slik at bruk av akseptkriterier og risikoanalyser i et funksjonelt regelverksregime blir annerledes enn om de brukes i et kontrollorientert preskriptivt regime og derfor trenger andre mekanismer og tilleggsverktøy for å kunne fungere? Hvis så, hvilke oppfølgingsmetoder finnes alternativt, og hvordan kan disse anvendes?

Videre mangler, etter vår vurdering, rapporten under omtalen om reguleringen i kapittel 3 en nærmere drøfting av den eksisterende situasjonen ved at det er to «forskriftssett» som regulerer arbeidsmiljøet i petroleumsvirksomheten. Her er situasjonen i dag at næringen i tillegg til gjeldende HMS-forskrifter i petroleumslovgivningen også må forholde seg til forskriftene under arbeidsmiljøloven som gir overlappende krav. En nærmere drøfting av denne situasjonen ville kunne bidra til oppklaringer og forklaringer, ikke minst sett i lys av de diskusjoner som foretas flere plasser i rapporten om graden og bruken av funksjonskrav i reguleringen.

Det er også grunn til å peke på at drøftinger omkring funksjonskrav og detaljkrav jfr. rapportens pkt 4.7.3 og måten disse blir sett i sammenheng med den pågående livbåtsaken ikke gir noen fylldiggjørende objektiv gjennomgang av sakens realiteter, likeledes er den omtalen av kostnytte vurderinger som gjøres i forhold til evakueringsløsninger, som fremkommer her, ikke relevant for vurderinger av kostnader knyttet til iverksettelse av tiltak på norsk sokkel.

Kostnytte analyser blir også omtalt avslutningsvis i pkt 6.4 «*Det tillitsbaserte regimet og styring av storulykkerisiko*», da med henvisning til at «*enkelte intervjugrupper har påpekt at det ikke foreligger en akseptert praksis for kostnytte analyser – først og fremst i forhold til innføring av nye forskriftskrav*». I lys av alle de initiativ og alle de diskusjoner en gjennom årene har hatt omkring kostnader og kostnytte analyser som har avdekket svært avvikende syn ut fra hvilke interesser som er representert, burde ekspertgruppen hatt en annen og mer objektiv drøftende omtale av disse forhold hvis de vurderte temaet som så viktig at det skulle ha en bred plass i utredningen.

Som nevnt innledningsvis, tar i hovedsak Ptil rapporten til etterretning. Rapporten har på bred basis vært gjenstand for høring i organisasjonen med oppfordring til alle medarbeidere om å komme med kommentarer/oppfatninger. De tillitsvalgte organisasjoner i Ptil har hatt en egen gjennomgang og meddelt at de ønsker å være orientert om det videre arbeidet, særlig hvis det fra departementets side besluttes om å gjennomføre tiltak som berører arbeidssituasjonen for Ptils ansatte.

For øvrig har Ptil på nåværende grunnlag startet et arbeid med å gjennomgå rapporten for å kunne vurdere de konklusjoner og anbefalinger rapporten gir i lys av vårt kontinuerlige forbedringsarbeid.

Med hilsen

Anne Myhrvold e.f.
direktør

Anne Vatten
direktør juss &
rammevilkår