



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Deres ref
10/00273

Vår ref
201003518-/AHE

Dato
17.11.2010

Svar på høring om økt utvinning på norsk kontinentalsokkel

Det vises til brev fra Olje- og energidepartementet av 24. september 2010 med vedlegg.

Som underlag for vårt høringssvar har Arbeidsdepartementet innhentet Petroleumstilsynets vurdering av rapporten "Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel".

Vi oppfatter at rapporten er en fagrapport som skal gi råd og foreslå tiltak som kan øke utvinningen fra eksisterende felter på norsk sokkel. Disse rådene gis uavhengig av og uten å ta hensyn til andre erklærte politiske målsetninger som for eksempel at petroleumsvirksomheten på norsk sokkel skal være verdensledende på HMS slik det bl.a. ble formulert i St.meld. nr. 12 (2005-2006).

Rapporten inneholder derfor bare i begrenset grad momenter som Arbeidsdepartementet finner grunnlag til å kommentere. Åm-utvalget reiser imidlertid en rekke spørsmål omkring økt utvinning i forhold til kostnadsbildet og rammebetingelser og har i et eget kapittel en gjennomgang av "Det regulatoriske rammeverket for økt utvinning". Underkapittel 3.3 "Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet" tar opp flere sammenhenger som direkte berører vårt myndighetsområde, og som det er naturlig å kommentere nærmere.

Innledningsvis i dette underkapittelet sier utvalget at "selv om økte HMS-krav i mange sammenhenger bidrar til økte kostnader, bidrar strenge HMS-krav til at den tekniske integriteten på infrastrukturen forblir høy. Det vil sikre et godt utgangspunkt for å kunne

forlenge levetiden av installasjonene og dermed produksjonen fra feltene". Dette understreker at utvalget i utgangspunktet anerkjenner det norske HMS-regelverkets bidrag til å kunne sikre forsvarlig drift av petroleumsanlegg og rørledninger også ut over planlagt levetid og være et godt verktøy for å bidra til økt utvinning i de produserende feltene. Kontinuerlig fokus på vedlikehold og vedlikeholdsstyring er en viktig forutsetning for dette.

Åm-utvalget reiser også spørsmål om kostnadsøkning og kostnadsforskjeller mellom norsk sokkel og andre sokler knyttet til HMS-forhold generelt og til rigggmarkedet og flytting av rigger mellom sokler spesielt. Eksempler blir brukt til å påpeke fordyrende elementer ved flytting av rigger og også i sammenheng med arbeidsmiljøforhold knyttet til innkvartering av personell ved særlige anledninger.

Det er viktig å understreke at kostnadsøkningen den seineste tiårsperioden ikke er vesensforskjellig på norsk sokkel i forhold til petroleumsprovinser andre steder i verden, men følger samme globale trend. Forskjellen i riggekostnader eksempelvis mellom UK-sokkel og norsk sokkel har årsaksforhold som går lenger tilbake i tid, og som er belyst i en rekke utredninger og også utførlig drøftet i St. meld. 7 (2001-2002) og i St. meld. 12 (2005-2006). En hovedkonklusjon fra utredningsarbeidet er at en ikke kan peke på en enkeltfaktor som årsak til kostnadsforskjellene, men at årsaksforholdene kan spores til ulike sammenhenger, herunder regulatoriske sammenhenger, næringens egen tolkning og etterlevelse av regelverket og andre utenforliggende faktorer. Det er imidlertid allment anerkjent at man i Norge har arbeids- og velferdsordninger som medfører økte kostnader knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og skiftordninger offshore. Dette knytter seg til sammenhenger som ikke hører inn under HMS-regelverket eller berører Petroleumstilsynets myndighetsområde. Det er også anerkjent at det i det norske HMS-regelverket eksempelvis stilles sikkerhetskrav om mekanisering av boreoperasjoner på boredekk på alle rigger som opererer på norsk sokkel, noe som har medført ekstra kostnader. Eksempelet utvalget bruker i denne sammenheng føyer seg inn i en rekke slike eksempler opp gjennom årene og gir ingen ny kunnskap. Rapporten går heller ikke inn på detaljerte områder som eventuelt skulle kunne avdekke ny kunnskap om dette.

Når det gjelder eksemplet om innkvartering/lugarbruk hentet fra Gjøa-innretningen som utvalget har valgt å trekke frem, er dette et spesifikt eksempel som ikke bør settes inn i en generell sammenheng slik utvalget gjør. Blant annet er det slik at Statoil gjennomførte tretten ulike revisjonsstanser i 2010 og bare i to tilfeller har det vært behov for å søke om unntak fra regelverket når det gjelder lugardeling. Petroleumstilsynets erfaringer tilsier at varigheten for de fleste revisjonsstanser ikke påvirkes eller vil kunne reduseres ved å innkvartere flere personer, og at det i det store flertall av tilfeller ikke er noen problemer knyttet til å kunne innkvartere personell etter de bestemmelser regelverket gir.

Det er slik at noen kostnadsforskjeller mellom norsk sokkel og andre sokler kan relateres til sikkerhets- og velferdsfaktorer, men dette skyldes ikke HMS-regelverkets utforming som sådan. Fra flere hold pekes det på at generelt høy levestandard og velferd er medvirkende til å skape et høyt bevissthetsforhold/kompetanse om kontinuerlig forbedring og herved også et høyt HMS-nivå. Det norske regimet legger også stor vekt på trepartssamarbeid og involvering og medvirkning fra alle parter i virksomheten, noe som i stor grad også trekker i samme retning og bidrar til en mer helhetlig tilnærming til risikostyring og utvikling av beste praksis ordninger.

Hvis en ser utvalgets forslag om å vurdere en harmonisering av krav innenfor EU/EØS *"Utvalet foreslår derfor at styresmaktene arbeider for at det blir enklare å flytte riggar til og frå norsk sokkel, ved at det blir etablert internasjonale standardar og krav med felles tolking og praksis. Det bør undersøkast om det er råd å ta initiativ til slik standardisering gjennom EU eller EØS."* i et slikt perspektiv, vil en måtte vurdere hensiktsmessigheten til de enkelte kravene fra flere sider, og utkommet vil like gjerne kunne bli å eksportere norske krav inn i en felles EU/EØS-sammenheng som å tilpasse/senke nivået på norske krav til et felles regime. De prosesser som er satt i gang etter Deepwater Horizon-ulykken vil kunne gi ulike utfall. Med referanse til tidligere initiativ omkring standardiseringsprosesser er det viktig å understreke at nye prosesser på dette området må involvere og integrere sikkerhets- og arbeidsmiljømessige problemstillinger slik at disse kommer inn på et tidligst mulig tidspunkt.


Utvalget peker også på og foreslår at *"ved endring av krav eller praksis må styresmaktene i større grad vise kostnader og nytte av endringane. Det bør utformast ein transparent metodikk i tråd med Finansdepartementet sin rettleiar for kostnads- og nytteanalyser. På den måten kan ein i større grad få til ei meir heilskapleg tilnærming. For prosjekt i halefasen til eit felt må styresmaktene vere varsame med å stille nye, kostbare og omfattande krav til HMS og ytre miljø dersom dette forkortar levetida til feltet og fører til tap av verdier"*. Utgangspunktet for HMS-regelverket er den risiko virksomheten representerer.. Kost/nytte-vurderinger ligger til grunn for alle regelverksutviklingsprosessene Petroleumstilsynet har gjennomført med dette utgangspunktet. I tillegg gjennomføres det brukerundersøkelser for å få næringens egne oppfatninger om hvordan regelverket fungerer. Regelverksutviklingen drives i tillegg i et utvidet samarbeid med partene i Petroleumstilsynets Regelverksforum, hvor alle partene er representert og følger regelverksarbeidet fortløpende. Arbeidsdepartementet mener på denne bakgrunn at utviklingen av regelverk i petroleumsvirksomheten allerede foregår på transparent måte og legger kostnads- og nytteanalyser til grunn.

Åm-utvalget peker på at kostnadsnivået på norsk sokkel er høyt hvis en sammenlikner dette med andre petroleumsproduserende provinser, og at reduksjon av dette er en viktig faktor for å kunne få til økt utvinning. For å få til en samlet innsats for å redusere dette, foreslår derfor utvalget at *"Olje- og energidepartementet, i samråd med industrien, tar initiativ til ein felles dugnad for å redusere driftskostnadene på norsk sokkel."*

Arbeidsdepartementet understreker at fokuset i et slikt arbeid eventuelt må rettes mot teknologiutvikling, effektivisering og kontinuerlig forbedring i selve virksomheten. I et slikt arbeid må også forhold knyttet til storulykkesrisiko og sikkerhetskritiske forhold inngå og være en del av det arbeidet som eventuelt initieres og igangsettes.

Arbeidsdepartementet og Petroleumstilsynet vil i samarbeid med partene i arbeidslivet parallelt fortsette å videreutvikle rammeverket på kontinuerlig basis, slik at dette kan fortsette å være et forutsigbart og godt verktøy for næringen.

Med hilsen



Marianne Ono Njøten (e.f.)
konst. ekspedisjonssjef



Ann Kristin Henriksen
seniorrådgiver