



Petroleumstilsynet
Boks 599
4003 Stavanger

Sendt pr. e-post til postboks@ptil.no

Deres ref.
Ptil
2013/1392/OT/OA
B/SRJ/BAH

Arkiv / Saksnr.
13/00299

Oslo
30. september 2014

ARG
ARG00170

Høringsuttalelse - forslag til endringer i HMS-regelverket hva angår evakuering med mer

Det vises til høringsbrev av 15. april 2014 med høringsnotat.

1. INNLEDNING

Norges Rederiforbund er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for 150 norske bedrifter innen skipsfart og offshore entreprenørvirksomhet. Vi er største arbeidsgiverorganisasjon på norsk kontinentalsokkel med over 15 000 offshoreansatte på våre tariffavtaler, hvorav 9000 innenfor boring. Medlemmene i Norges Rederiforbund opererer samtlige flyttbare boreinnretninger som deltar i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel.

Avanserte oppdrag under krevende vær- og arbeidsforhold har ført til at norske rederier har utviklet, eier og driver den mest moderne offshoreflåten i verden, som teller over 600 fartøy. Det gjør oss til verdens nest største maritime offshorenasjon i antall fartøy, etter USA.

Norges Rederiforbund har deltatt aktivt fra starten i det som omtales som «livbåtprosjektet» som har bestått av flere delprosjekter. Vi har vært særlig aktive i lårelivbåtprosjektene. Vi deler Petroleumstilsynets oppfatning om at livbåtprosjektene har frembrakt viktig kunnskap. Prosjektene har munnet ut i en rekke anbefalinger, og våre medlemmer har stilt seg bak disse. Basert på det arbeidet som er gjort i næringen mener vi at livbåtene har et forsvarlig sikkerhetsnivå som møter intensjonene i dagens regelverk.

Norges Rederiforbund mener det er svært viktig at evakueringsmidlene og utsettingsarrangementene for disse på faste og flyttbare innretninger er forsvarlige å bruke. Norges Rederiforbund vil imidlertid advare sterkt mot gjennomføring av forslaget som Petroleumstilsynet har sendt på høring. Petroleumstilsynet har allerede i dag de virkemidler tilsynet trenger for å sikre at regelverket etterlevs, det vises i den sammenheng til styringsforskriften § 5 om barrierer. Norges Rederiforbund mener at maritimt regelverk fortsatt må gjelde og at en eventuell skjerping av maritime krav må gjøres gjennom flaggstatsregelverk og IMO/Solas. Norges Rederiforbund forventer derfor at Petroleumstilsynet trekker de foreslåtte endringene i HMS-regelverket for evakueringsmidler og utsettingsarrangementer for disse. Forslag til endringer i kravene til evakueringsmidler



og utsettingsarrangementer forutsettes håndtert gjennom det regelverk som følger av Rammeforskriftens § 3. Det vil si at eventuelle tilleggskrav må implementeres gjennom Sjøfartsdirektoratets regelverk for flyttbare innretninger («Rødboka»).

Nedenfor følger først et sammendrag av høringsuttalelsen. Under punkt 3 vil vi nærmere utdype grunnene til at vi advarer mot forslaget. I punkt 4 kommenterer vi forslagets enkeltelementer. Under 5 redegjør vi for hvordan vi ser på fremtidig regelverksutvikling på området før vi i punkt 6 gir noen oppsummerende kommentarer og anbefalinger.

2. SAMMENDRAG

Norges Rederiforbund advarer sterkt mot forslaget som er fremmet av Petroleumstilsynet.

For det første har næringen arbeidet godt og ansvarlig med kunnskapen som er fremkommet gjennom livbåtprosjektene. Resultatene bekrefter at også konvensjonelle livbåter, med enkelte tekniske justeringer, vil kunne frakte personellet bort fra innretningen på en sikker måte ved de mest kritiske værtilstandene. Vår oppfatning er således at livbåtene møter intensjonen i dagens regelverk.

For det andre mener vi at forslaget ikke tar tilstrekkelige hensyn til de flyttbare innretningenes risikoprofil, som har flere fellestrekk med skip enn faste produksjonsinnretninger. Forslaget bryter med den alminnelige sikkerhetstenkningen som kommer til uttrykk i rammeforskriftens § 11 om Prinsipper for risikoreduksjon hvor det fremgår: *«Ved reduksjon av risiko skal den ansvarlige velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og framtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås.»*

For det tredje mener vi det er avgjørende at flyttbare innretninger fortsatt skal kunne basere seg på maritimt regelverk. Forslaget om å ta bort adgangen til å bruke maritime krav til utforming av evakueringsmidler og utsettingsarrangementer for disse er et alvorlig brudd med det som har vært en grunnleggende grensedragning mellom sokkelstats- og flaggstatsjurisdiksjon. Rednings- og evakueringsmidler er å anse som en naturlig del av det maritime utstyr som bør reguleres av maritimt regelverk. Alle flyttbare innretninger fører flagg og vil derfor uansett måtte følge IMOs og den respektive flaggstats maritime regelverk.

For det fjerde mener vi det er dokumentert at kostnadene ved forslaget står i grovt misforhold til den risikoreduksjon som oppnås. Forslaget kan ikke rettferdiggjøres ut fra normale kost-/nyttevurderinger som er obligatoriske etter utredningsinstruksen. Forslaget fraviker det alminnelige prinsippet om at ressursene bør brukes der det gir størst effekt, og forslagets økonomiske konsekvenser er ikke tilstrekkelig klarlagt. Dette bryter med forutsetningene i tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet til Petroleumstilsynet av 10.02.2014 hvor det i kapittel 2.2.4 fremgår at *«Petroleumstilsynet skal ha et løpende fokus på kost- nytteanalyser ved valg av regulerings- og reaksjonsformer.»*

For det femte mener vi forslaget vil begrense antall rigger som kan operere på norsk kontinentalsokkel og redusere riggmobiliteten både inn og ut av norsk sokkel. Dette er markedsmessig uheldig og vil som andre særnorske terskler i regelverket bidra til å øke borekostnadene betydelig, uten at det nødvendigvis fører til økt sikkerhetsnivå. Det vises i den sammenheng til regjeringens målsetting i Sundvollen-plattformen om å *«arbeide for å redusere kostnadsnivået på norsk sokkel, blant annet gjennom oppfølging av Åm-utvalget*



og Reiten-utvalget.» Forslaget som nå er til høring vil tvert i mot gi vesentlig høyere kostnader og redusert rigg-mobilitet.

For det sjette mener vi at forslaget ikke oppfyller rimelige krav til klarhet og forutsigbarhet for pliktsubjektene. Petroleumstilsynet har ikke selv kunnet redegjøre for hvilke konsekvenser regelverket vil få og hvor mange livbåter som etter deres oppfatning vil måtte skiftes ut som følge av forslaget.

For det syvende mener vi at forslaget bryter med prinsippet om at nye tekniske krav ikke skal gis tilbakevirkende kraft og at det derfor vil komme i konflikt med legalitetsprinsippet.

Endelig mener vi at DNV-OS-E406, som en standard for design av nye fritt-fall livbåter, uansett er uegnet til å angi sikkerhetsnivået for lårelivbåter og svært vanskelig å dokumentere i henhold til for eksisterende fritt-fall livbåter

Norges Rederiforbund vil hevde det er uforsvarlig å innføre et så ekstremt kostnadsdrivende tiltak som det nye regelverket vil innebære for *alle* typer enheter, uten å ta hensyn til den enkelte innretnings risikoprofil. Petroleumstilsynet har ikke begrunnet at det nye regelverket vil utgjøre en heving av sikkerhetsnivået som står i forhold til den svært høye kostnaden tiltaket har.

Ved behov for tilleggskrav til evakueringsmidler og utsettingsarrangementer for disse, mener Norges Rederiforbund at slike krav må nedfelles i det maritime regelverket som allerede regulerer disse enhetene. I forhold til evakueringsmidler på flyttbare enheter vil rett reguleringsmyndighet være Sjøfartsdirektoratet gjennom deres regelverk for flyttbare innretninger («Rødboka»), jf. rammeforskriftens § 3.


3. NÆRMERE OM HVORFOR NORGES REDERIFORBUND ADVARER MOT FORSLAGET

3.1 Det er ikke behov for nytt regelverk

Petroleumstilsynets funksjonskrav for evakueringsmidler angir at personell på innretningene raskt og sikkert skal kunne evakueres til trygt område under alle typer værforhold.

Raskt etter testene som ble utført på fritt-fall livbåter i 2005 og som viste mangler ved konstruksjonen av livbåtene, ble det igangsatt flere livbåtstudier både på fritt-fall livbåter og lårelivbåter. Norsk olje og gass konsentrerte seg om fritt-fall livbåter, mens Norges Rederiforbund tok hovedansvar for lårelivbåtene. Fokus var på evakuering i 100 års vind med tilhørende strøm og bølger hvilket er de samme værforhold som innretningene ellers er designet for.

De første rapportene ble presentert for næringen og myndighetene i september 2009. Prosjektene hadde avdekket svakheter og forbedringspunkter for både fritt-fall livbåter og lårelivbåter. Funnene ble tatt på største alvor både blant operatører og riggrederier. For fritt-fall livbåter var det behov for forsterkninger av overbygg, reduksjon av G-kreftene som personellet i livbåtene ble utsatt for og forbedret fremdrift fra plattformen, mens for lårelivbåter var låring og frigjøring av livbåter hovedbekymringen.



Prosjektene avdekket at ytterligere utredningsarbeid var nødvendig på begge typer livbåter. Norges Rederiforbund og Norsk olje og gass gikk sammen om et oppfølgingsprosjekt for lårelivbåter der fokuset var hvilke værforhold disse tåler/bør tåle. Resultatene ble presentert på Petroleumstilsynets livbåtseminar i oktober 2011 sammen med resultatene fra tilsvarende fritt-fall livbåtprosjekt som Norsk olje og gass og Statoil hadde gjennomført.

Prosjektene har gitt en rekke resultater. Det har blitt utarbeidet en ny designstandard for fritt-fall livbåter som etter hvert ble en DNV standard (DNV-OS-E406), eksisterende fritt-fall livbåter ble oppgradert, og det ble anbefalt og gjennomført endringer innen operasjonelle prosedyrer, teknisk tilstand og vedlikehold for lårelivbåter. For begge livbåtssystemene har man også tatt hensyn til økt vekt av personell.

Resultatene bekrefter at lårelivbåtene, med enkelte tekniske justeringer, vil kunne frakte personellet bort fra innretningen på en sikker måte også ved de mest kritiske værtilstandene.

Vår oppfatning er derfor at livbåtene møter intensjonen i dagens regelverk.

En vesentlig begrunnelse for at Petroleumstilsynet fremmer forslag til regelverksendringer synes å være *«at ikke alle deltakere i virksomheten med ansvar på dette området har tilsvarende iverksatt tilstrekkelige tiltak»*. Petroleumstilsynet ønsker seg videre *«et tydeligere håndhevingsgrunnlag»*.

Vi vil i denne forbindelse påpeke at det nå i flere år har hersket usikkerhet knyttet til om det vil bli fastsatt nye regelverkskrav og hva disse i så fall vil innebære. Varsel om nytt regelverk vil i seg selv føre til at aktørene i bransjen vil avvente nye bestemmelser før det gjennomføres store investeringer. Vi mener derfor det er sterkt urimelig når man begrunner endringsbehovet med at ikke alle aktørene har iverksatt «tilstrekkelige tiltak». Under de rådende forhold kan man ikke laste enkeltbedrifter som har valgt å avvente til man får en avklaring på om det kommer nye, *særnorske* krav. Særlig kan det virke uhensiktsmessig å gjennomføre kostbare modifikasjoner på et tidspunkt hvor man ikke kan vite hvorvidt tiltakene vil være tilstrekkelige.

Til tross for usikkerheten om hvordan man skal forstå de fremtidige kravene til lårelivbåtenes sikkerhetsnivå, har flere av aktørene byttet ut sine konvensjonelle livbåter med båter som etter deres, og livbåtleverandørenes forståelse møter de utfordringene som er blitt påpekt gjennom livbåtprosjektet. Det er problematisk at man heller ikke for disse båtene har noen særlig grad av forutsigbarhet med hensyn til om man vil oppfylle det foreslåtte regelverket. Det er følgelig forståelig at enkeltbedrifter i stedet vil avvente det endelige omfanget av eventuelle regelverksendringer for å kunne vurdere om det i det hele tatt vil være fysisk mulig og/eller kommersielt forsvarlig å gjennomføre oppgraderinger. For enkelte innretninger vil alternativet kunne være at man i stedet søker oppdrag på andre kontinentalsokler.

3.2 Forslaget tar ikke tilstrekkelig hensyn til flyttbare innretningers risikoprofil

Det er en rekke forhold ved flyttbare innretninger som adskiller seg fra faste installasjoner og som gjør det naturlig at det maritime regelverket fortsatt bør regulere evakueringsmidler og utsettingsarrangementer for disse på de flyttbare. Vi vil i det følgende påvise at *det er lite*

sannsynlig at en evakuering med livbåter vil finne sted i et 100 års vær og at regelverksforslaget ikke tar tilstrekkelig hensyn til de flyttbare innretningers risikoprofil.

Det er etter vår vurdering ved utblåsning/stor brann at livbåten er essensiell som evakueringsmiddel. Ved andre hendelser der integriteten til innretningen trues og evakuering av personellet er nødvendig, er det helikopter som vil bli anvendt også i dårlig vær.

Når det blåser opp til dårlig vær innstilles mange aktiviteter på den flyttbare innretningen og sannsynligheten for hendelser som tilsier behov for evakuering med livbåter, avtar.

En flyttbar boreinnretning vil typisk avslutte operasjonen (boringen) lenge før man befinner seg i en situasjon med værkriterier som er beskrevet som 100 års kondisjon. Dette fordi utstyr om bord har begrensinger i forhold til bevegelsene innretningen får når været blir dårlig. For en borerigg vil det å avslutte operasjonen tilsi at man fysisk er frakoblet reservoaret («har hengt av»). Da er det kun diesel om bord som kan gi brann av noen størrelse. Innretningene er designet med passive og aktive brannbekjempelsessystemer slik at brann ikke alene vil kunne true innretningens integritet. Det vil derfor ikke være nødvendig å igangsette livbåtevakueing av personellet. Isteden vil personellet oppholde seg i sikkert område i påvente av bedre vær og/eller at brannen er slukket.


Ved værkriterier beskrevet som 100 års kondisjon vil det være skip/drivende gjenstand på kollisjonskurs som fremstår som den mest sannsynlige hendelsen med storulykkepotensial. Statistikken utarbeidet av Petroleurstilsynet viser bedring i antall hendelser av denne typen.

I tilfelle drivende skip/gjenstand på kollisjonskurs vil det være mest sannsynlig at objektet driver mot innretningen med vindretningen og livbåter kan dermed settes ut på le side. Innretningen kan også bli skadet dersom skipet/gjenstanden treffer innretningen. Flyttbare innretninger er robuste og tåler stor vanninntrenging uten å synke.

Posisjoneringssystemene er også designet slik at de neppe vil tape posisjon. Innretningen har ikke større mengder ustabilisert olje eller gass under trykk ombord slik som kan være tilfelle på faste installasjoner, og de vil som nevnt være frakoblet reservoaret i krevende vær-situasjoner. Faren for storulykke, det vil si utblåsning eller storbrann, er følgelig lavere enn på en fast installasjon.

Men hendelser i svært krevende værkondisjoner kan skje. Selv om været kan vanskeliggjøre evakuering med helikopter og da spesielt landingsbasert evakuering, har det vist seg at det er helikopter som er det mest formålstjenlige evakueringsmidlet også ved slike hendelser.

Likevel, det kan være at man må anvende livbåter under værforhold som nærmer seg 100-årsværet. Da har alle flyttbare innretninger en fordel fremfor faste installasjoner. De er underlagt et maritimt regelverksregime som krever 2 x 100 prosent livbåtkapasitet. Livbåtene er plassert på hver side av innretningen, og har derfor fleksibilitet i forhold til å sikre mest mulig gunstige utsettingsforhold. Dette kan også ytterligere forsterkes ved bruk av aktiv posisjonering. Dette igjen vil redusere mye av den problematikken som ble avdekket i livbåtprosjektet angående fremdrift, slag mot skrog og pendeleffekt for lårelivbåter på grunn av at man kan velge den mest gunstige siden ved utsetting. I tillegg



har de flyttbare innretningene fordeler med tanke på dropp og lårehøyder i forhold til faste innretninger. Dette vil gi positive utslag med tanke på økt sikkerhetsmargin både for strukturstyrke og hvordan passasjerene utsettes for G-krefter.

For de oppjekkable innretningene vil det være et noe annet risikobilde, de har høyere låringshøyder og kan ikke endre posisjon eller retning ved dårlig vær. Men også disse innretningene nyter godt av 200 prosent livbåtkapasitet fordelt rundt på sidene av innretningen, og de har muligheten for å koble seg fra reservoaret under ekstremvær. Heller ikke disse innretningene har større mengder hydrokarboner om bord.

Dette gjør at risikobildet for de flyttbare innretningene skiller seg vesentlig fra de faste når det gjelder disse storulykkebidragene. Norges Rederiforbund mener det er en alvorlig svakhet ved forslaget fra Petroleumstilsynet at disse momentene ikke er hensyntatt i forbindelse med utformingen av forslaget til nytt regelverk. Vi mener derfor at Petroleumstilsynets drøftelse er for unyansert og til dels uriktig på dette området.

3.3 Forslaget bryter med det som har vært en grunnleggende grensedragning mellom sokkelstats- og flaggstatsjurisdiksjon

Norges Rederiforbund sine medlemmer opererer i dag samtlige flyttbare innretninger brukt til boreaktiviteter på norsk sokkel. De samme selskapsgruppene opererer også en vesentlig andel av verdens omlag 800 flyttbare innretninger.

Flyttbare innretninger er maritime konstruksjoner som har flagg og klasse og omfattes av flaggstatens maritime regelverk. Alle flyttbare innretninger har maritime sertifikater utstedt av flaggstaten med tilhørende klassesertifikat. De følger et maritimt driftskonsept og flaggstatens og internasjonale IMO-krav blant annet for sjøsikkerhet (SOLAS krav).

Flyttbare innretninger har således elementer fra både skipsfarts- og petroleumsvirksomhet og må forholde seg til to sikkerhetsregimer. I forbindelse med innføring av ordningen med samsvarsuttalelse (SUT) for flyttbare innretninger, ble det gjort en prinsipiell oppgang mellom Nærings og handelsdepartementet og den gang Kommunal- og regionaldepartementet som innebar at Sjøfartsdirektoratet skulle ha ansvaret for de maritime forhold basert på internasjonalt nivå og at Oljedirektoratet (nå Petroleumstilsynet) skulle ha ansvaret for de petroleumstekniske og operasjonelle forhold etter petroleumsløven. Det vises i denne forbindelse til blant annet St meld nr 46 (1997-98) side 70 spalte 2. Hensikten med SUT-ordningen er å oppnå bedre forutsigbarhet knyttet til hvilke krav som faktisk gjelder og gjøre det enklere og mer kostnadseffektivt å flytte innretninger mellom norsk og utenlandsk kontinentalsokkel.

Denne «kompetansefordelingen» kom til uttrykk i rammeforskriften § 3, hvorav følger at flyttbare innretninger med maritimt driftskonsept kan legge til grunn relevante tekniske krav i Sjøfartsdirektoratets eller internasjonale flaggstatsregler som gir samme sikkerhetsnivå i stedet for tekniske krav som er gitt i og i medhold av petroleumsløven.

Petroleumstilsynets forslag til regelverk representerer et klart brudd med prinsippet om at maritime forhold kan følge maritimt regelverk og forslaget vil innføre *særnorske* krav til utforming av evakueringsmidler og utsetningsarrangement for disse.



Norges Rederiforbund mener forslaget rokker ved et system som er internasjonalt anerkjent og som har tjent næringen og de ansatte om bord godt, både når det gjelder økt sikkerhet og transparente konkurransevilkår i det globale riggmarkedet. En asymmetri i dette markedet kan få kommersielle og samfunnsmessige konsekvenser som er vanskelig å overskue både på kort og lang sikt. I tillegg markerer forslaget et brudd med myndighetenes linje om å hegne om flaggstatsprinsippet og unngå å utfordre grensene for sokkelstatsjurisdiksjonen.

Vi er grunnleggende motstander av at en sokkelstat skal overstyre det maritime regelverket fastsatt av FN/IMO. Av verdens ca 800 flyttbare innretninger er det for tiden rett under 40 enheter på norsk kontinentalsokkel. Dersom disse enhetene blir gjenstand for et annet regelverksregime enn i resten av verden, er det til hinder for et velfungerende marked, og det kan også føre til at sikkerheten totalt sett blir negativt påvirket ved at det blir mindre press på forbedring av det internasjonale regelverket. Når en enhet først er bygget om for norske forhold møter den en hindring om den skal ut av norsk kontinentalsokkel. I resten av verden er det fortsatt maritimt regelverk som er gjeldende, og det vil kunne oppstå motsetninger mellom de særnorske kravene og kravene som følger av flaggstatsreguleringen og klassekrav.

Norges Rederiforbund mener at maritimt regelverk fortsatt må gjelde og at en eventuell skjerping av maritime krav må gjøres gjennom flaggstatsregelverk og IMO/SOLAS. Eventuelle tilleggskrav til gjeldene krav burde derfor implementeres gjennom Sjøfartsdirektoratets regelverk for flyttbare innretninger («Rødboka»), og det burde arbeides gjennom IMO for at nye krav i neste omgang implementeres som ordinære krav dersom dette anses som kritisk. Dette ville være i tråd med tidligere praksis, og sikre en enhetlig utvikling av sikkerhetsnivået i bransjen globalt samtidig som den markedsmessige transparenshen opprettholdes.


En slik løsning ville etter vår vurdering også ivareta Petroleumstilsynets uttalelse i kap 1.3 nest siste avsnitt hvor det heter:

«Det er Ptils klare vurdering at regelverket sett under ett stiller krav om at ervervet kunnskap om mangler som kan sette menneskers liv eller helse i fare aktivt må brukes for å kunne iverksette nødvendige korrigerende tiltak av teknisk eller operasjonell art.»

3.4 Kostnadene ved forslaget står i grovt misforhold til den risikoreduksjon som oppnås

Preventor AS har gjort en kost-/nyttevurdering på oppdrag for Norsk olje og gass som konkluderer med at kostnadene ved forslaget står i grovt misforhold til nytten i form av risikoreduksjon. Petroleumstilsynet har beregnet kostnadene ved forslaget, men har ikke redegjort for hvilken risikoreduksjon man mener vil oppnås. Dette er en åpenbar svakhet med forslaget, som alene gjør at det ikke bør vedtas.

Utredningsinstruksen fastsatt ved forskrift av 18. februar 2000 nr. 120 gjelder for alt forskriftsarbeid og er bindende for departementer og underliggende etater. Instruksen stiller formaliserte krav om å beregne de økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som planlegges og krever at det skal utarbeides grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser i nødvendig utstrekning. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, skal det blant annet gjøres anslag



både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene. Formålet med analysene er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av offentlige tiltak gjennom å få frem systematisk og mest mulig sammenlignbar informasjon om fordeler og ulemper av tiltak for samfunnet som helhet og enkeltgrupper.

Finansdepartementet har utarbeidet et nytt rundskriv R-109/2014 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* som følger opp anbefalinger fra NOU 2012:16 *Samfunnsøkonomiske analyser*, som det var bred enighet om. Rundskrivet fastsetter prinsipper og krav som skal følges ved gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak. Det omtaler hvordan man skal systematisere og sammenstille informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger av alternative tiltak.

I en nytte-kostnadsanalyse skal alle positive og negative virkninger av et tiltak verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den eller for å unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. I rundskrivets punkt 6.5.1 Verdien av liv og helse, er det i tråd med NOU 2012:16 fastsatt at den økonomiske verdien av et statistisk liv settes til 30 mill. 2012-kroner og at denne skal benyttes for alle sektorer.

Konklusjonen på Preventors kost-/nytteanalyse er basert på de mest konservative verdier. Analysen avdekker at det er større sannsynlighet for at liv går tapt ved utskiftnings-/modifikasjonsarbeidene som kreves for å imøtekomme forslagene fra Petroleumstilsynet, enn at tiltakene fører til at liv spares under en evakueringssituasjon. Selv om man selvsagt ikke kan vurdere forslaget ut fra kost-/nytteeffekter alene, bør det være et mål å fokusere ressursbruken på områder hvor man oppnår størst reell risikoreduksjon.

3.5 Forslaget reduserer riggmobiliteten både inn og ut av norsk sokkel

Rapportene Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel (Åm-utvalget 2010) og Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel (Reitenutvalget 2012) peker på at særnorske terskler i eksisterende regelverk vanskeliggjør og fordyrer rigginntak til norsk kontinentalsokkel. Det vises i den forbindelse til at ett av rådene fra Reitenutvalget er at: «*det må tas nye initiativ som kan bidra til at det norske markedet for flyttbare innretninger blir en mer åpen og integrert del av det øvrige markedet for Nordsjøen.*» Innføring av de foreslåtte kravene fra Petroleumstilsynet vil virke i motsatt retning.

En direkte følge av særnorske krav er økt kostnadsnivå ved brønnrelatert arbeid. I praksis vil det kunne være mange av de eldre riggene som ikke vil kunne forsvare en oppgradering når man vurderer gjenstående levealder og inntjeningspotensial. For en del av de eldre riggene vil det dessuten kunne være fysisk umulig å foreta selve oppgraderingen basert på vekt og manglende reserver i strukturstyrke. Dersom strukturen skal forsterkes vil dette redusere tilgjengelig dekkslast og riggene vil få store begrensninger i hvilke brønner de kan bore etter utskiftnings- og livbåtsystem. Også for nyere rigger kan det være store utfordringer med både strukturstyrke og vekt. Dette fordi nyere rigger er designet med vesentlig bedre designverktøy som ikke har lagt til grunn like store sikkerhetsmarginer som tidligere. Det er

derfor i mindre grad mulig å legge på ny vekt, eller endre stabiliteten i enheten uten at det medfører en svært kostbar ombygging.

3.6 Forslaget oppfyller ikke rimelige krav til klarhet og forutsigbarhet for pliktsubjektene

Vi er uenig med Petroleumstilsynet i at sikkerhetsnivået er klart definert i forslaget. Vi har ikke fått presentert Petroleumstilsynets vurdering av hvilke endringer som etter tilsynets oppfatning må gjøres med eksisterende livbåtsystemer. Petroleumstilsynet har derimot i møter med næringen gitt uttrykk for stor usikkerhet på dette området. Vi mener det er uholdbart at forskriftsgiver ikke kan eller vil, gi konkrete svar på hvordan et endringsforslag vil få konsekvenser for eksisterende fritt-fall og lårelivbåter. Vi har vanskelig for å se hvordan forslaget da gir et «tydeligere håndhevingsgrunnlag». Forutsigbarheten for pliktsubjektene blir tilsvarende lav, og tolkningsusikkerhet kan i verste fall føre til at gode tiltak ikke blir gjennomført.

Det følger av utredningsinstruksen at forberedelse av forskriftsendringer skal følge Justisdepartementets veileder «*Lovteknikk og lovforberedelse*». Denne veilederen slår blant annet fast at det ved utforming av forskrifter må legges vekt på at de som skal etterleve reglene, lett kan lese og forstå dem. Når ikke tilsynsmyndigheten selv kan forklare hvordan man konkret skal kunne etterleve regelverket, viser det at regelutformingen som er valgt er uholdbar.

3.7 Forslaget bryter med prinsippet om at tekniske krav ikke gis tilbakevirkende kraft

Forslaget til endring av aktivitetsforskriften § 25 vil etter vår vurdering innebære en fravikelse av prinsippet om at nye tekniske krav ikke skal gis tilbakevirkende kraft på eksisterende faste og flyttbare innretninger. Plasseringen av slike regler i denne forskriften fremstår som en omgåelse av prinsippet i innretningsforskriftens § 82 annet ledd om at nye tekniske krav ikke gis tilbakevirkende kraft. Dette er et viktig prinsipp som blant annet må ses i sammenheng med Grunnloven § 97.

Det må være svært gode grunner for en slik løsning. Den nye kunnskapen ivaretas i dette tilfellet gjennom iverksettelse av nye tiltak og andre mekanismer i regelverket, og det kan derfor vanskelig ses noen legitime grunner for å fravike tilbakevirkningsforbudet.

3.8 Standard for fritt-fall livbåter er ikke egnet til å angi sikkerhetsnivået for lårelivbåter

Videre er det svært problematisk å se hvordan man skal beregne et sikkerhetsnivå for konvensjonelle livbåter basert DNV-OS-E406, en standard som er utformet for design av nye fritt-fall livbåter.

Henvisningen til metodikk og sikkerhetsnivå i E 406 og R-002 i veiledningen til aktivitetsforskriften § 25 vil skape store utfordringer fordi den aldri har vært ment lagt til

grunn for eksisterende livbåter og heller ikke er anvendelig for lårelivbåter. For konvensjonelle lårelivbåter angir standarden selv at den ikke har anvendelse, jf. section 1, introduction A 304 hvor det står «*This standard is not applicable to design of davitlaunched lifeboats*».

Petroleumstilsynet ønsker seg tydeligere håndhevingsgrunnlag. Noen tydelighet kan vi imidlertid ikke spore i det foreslåtte regelverket, derimot vil det gi Petroleumstilsynet meget stort spillerom for skjønnsutøvelse for hvilke tiltak som må gjennomføres i hvert enkelt tilfelle, eventuelt om livbåtene må skiftes helt ut. Resultatet er et regelverk med utydelige krav til pliktsubjektene, og en motsvarende stor fleksibilitet for tilsynsmyndighetene. En slik reguleringsteknikk er klart uheldig og strider etter vår oppfatning mot legalitetsprinsippet som krever klar hjemmel for myndighetsutøvelse.

4. KOMMENTARER TIL ENKELTELEMENTENE I FORSLAGET

Norges Rederiforbund er sterkt uenig i forslaget til endringer i aktivitetsforskriften § 25.

Bestemmelsen retter seg i dag generelt mot alle innretninger. Å oppstille særskilte og til dels tekniske krav til evakueringsmidler i denne bestemmelsen bryter fundamentalt med sikkerhetsforskriftenes systematikk. Funksjonskrav for evakuering finnes i aktivitetsforskriften § 77. De tekniske kravene til evakueringsmidlene må følge av innretningsforskriften og maritimt regelverk for innretninger som fører flagg og følger maritimt driftskonsept. Det synes også helt unødvendig å angi disse kravene i aktivitetsforskriften § 25 ved siden av innretningsforskriften § 44. Denne dobbeltreguleringen kan vanskelig ha annen begrunnelse enn at man ønsker å omgå prinsippet om at nye tekniske krav ikke skal ha tilbakevirkende kraft.

Det funksjonsbaserte regelverket forutsetter en fleksibilitet for selskapene i forhold til valg av løsning for å møte det enkelte krav. En henvisning til DNV-OS-E406 og R-002 er ikke i tråd med dette prinsippet, men skaper stor usikkerhet og uforutsigbarhet, jf. nærmere punkt 3.7 og 3.8 ovenfor. Vi mener at evakueringsmidler er barrierer som må håndteres i tråd med de alminnelige prinsipper om at den ansvarlige må ha kunnskap om barrierens funksjon og de tekniske, operasjonelle og organisatoriske forutsetninger for at barrieren skal være effektiv, jf. styringsforskriften § 5. Den ansvarlige må kunne velge de tiltak som er best egnet, herunder mest kostnadseffektive, slik at man unngår at enkeltelskaper pålegges tiltak som er uhensiktsmessige sett i forhold til innretningenes risikoprofil.

Norges Rederiforbund er videre sterkt uenig i forslagene til endringer i innretningsforskriften § 1 med tilhørende veiledningstekst, samt til endret veiledningstekst til rammeforskriften § 3.

Vi er bekymret for at Petroleumstilsynet foreslår å uthule anvendelsen av maritimt regelverk på dette området. Det skaper større barrierer for flytting av flyttbare innretninger mellom jurisdiksjoner og går på akkord med Norges politikk vedrørende forholdet mellom sokkelstats- og flaggstatsprinsippet. Det vises til punktene 3.2 og 3.3 over.

Norges Rederiforbund er også sterkt uenig i forslaget om å ta inn henvisning til DNV-OS-E406 i veiledningen til innretningsforskriften § 44. Vi viser til kommentarene til aktivitetsforskriften § 25 foran.

Norges Rederiforbund er endelig uenig i forslaget til endring i innretningsforskriften § 82 Ikrafttredelse og viser til våre kommentarer til § 1 foran.

Norges Rederiforbund kan derimot støtte forslag til nye overskrifter og tekstmessige endringer i innretningsforskriften §§ 41 og 44. Vi ser det som positivt å fjerne det absolutte kravet til fritt-fall livbåter. Norges Rederiforbund kan også slutte seg til forslaget om endringer i aktivitetsforskriften § 77 første ledd bokstav d.

5. SYNSPUNKTER PÅ HVORDAN EVENTUELLE TILLEGGSKRAV BURDE IMPLEMENTERES

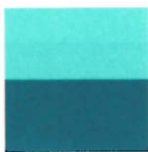
Norges Rederiforbund mener at gjeldende regelverk bør videreføres. Ny kunnskap ervervet gjennom livbåtprosjektene er langt på vei ivaretatt av næringen, og dette arbeidet vil selvsagt fortsette når saken får sin endelige avklaring. Det viktige nå er å få avklaringer på regelverkssituasjonen slik at usikkerheten knyttet til mulig regelverksendringer bortfaller. På den måten kan man sikre arbeidsro til å gjennomføre anbefalingene og arbeide systematisk med videre risikoreduksjon.

Som begrunnet under punkt 3.3, er Norges Rederiforbund grunnleggende uenig i at en sokkelstat setter et internasjonalt anerkjent, maritimt regelverk til side slik det i praksis blir gjort ved å fjerne muligheten til å benytte rammeforskriftens § 3 om anvendelse av maritime krav. Dersom det er behov for endringer i regelverket mener vi slike endringer må nedfelles i det regelverket som allerede regulerer disse enhetene, altså det maritime. Når det gjelder evakueringsmidler og utsettingsarrangementer for disse på flyttbare enheter vil rette reguleringsmyndighet være Sjøfartsdirektoratet gjennom Sjøfartsdirektoratets regelverk for flyttbare innretninger (gjærne omtalt som «rødboka»).

6. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER OG ANBEFALING

I følge RNNP var sikkerhetsnivået på den norske sokkelen i 2013, målt ved sannsynligheten for en storulykke, det høyeste siden målingene startet. Mye av grunnen til at vi i dag er på dette nivået skyldes en risikobasert tilnærming til de utfordringene en står ovenfor i næringen. Det er næringen selv som innenfor de rammene regelverket gir med funksjonelle krav, har prioritert de områdene hvor man basert på kvalitetsdata har hatt mest å hente på å allokere ressursene i sikkerhetsarbeidet. Petroleumstilsynet har på sin side vært en aktiv pådriver for at potensialet i det funksjonelle regelverket blir tatt ut.

For å oppnå regelverkets krav til kontinuerlig forbedring har de funksjonelle kravene vært en forutsetning. Norges Rederiforbund vil hevde at det ikke lar seg forsvare å innføre et så kostnadsdrivende og uklart regelverk, som heller ikke tar nødvendig hensyn til den enkelte innretnings risikoprofil. Etter vår mening har ikke Petroleumstilsynet gjennom høringsbrevet



vist til at det vil utgjøre en heving av sikkerhetsnivået som står i forhold til den massive kostnaden tiltaket har.

Dette gjelder for så vidt for alle typer innretninger, men etter vår mening er dette enda tydeligere for de flyttbare innretningene som vist i argumentasjonen tidligere.

Norges Rederiforbund forventer etter dette at Petroleumstilsynet trekker de foreslåtte endringene i HMS-regelverket for evakueringsmidler og utsettingsarrangementer for disse. Forslag til endringer i kravene forutsettes håndtert gjennom det regelverk som følger av Rammeforskriftens § 3. Det vil si at eventuelle tilleggskrav må implementeres gjennom Sjøfartsdirektoratets regelverk for flyttbare innretninger («Rødboka»).

Vi er kjent med innholdet i Norsk olje og gass sitt høringsbrev og stiller oss bak deres kommentarer der disse er relevante for flyttbare innretninger.

Med hilsen
Norges Rederiforbund



Sturla Henriksen
Adm. direktør