

Petroleumstilsynet
postboks@ptil.no

Deres ref.
2013/1392

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
OD 2014/380- /TG/ATo/OTj/LAN, KHJa

Dato
30.9.2014

Høring - endringer i HMS- regelverket for petroleumsvirksomhet - evakuering til sjø

Oljedirektoratet (OD) viser til brev fra Petroleumstilsynet (Ptil) av 14.4.2014 som gjelder denne høringen. I høringen er det foreslått endringer i forskrifter til HMS - regelverket når det gjelder livbåtevakuumering. Det er gitt fristutsettelse til 1.10.2014 ved brev av 27.6.2014.

Hovedformålet med petroleumsvirksomheten på den norske del av kontinentalsokkelen er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. Forvaltningen skal skje innenfor forsvarlige rammer som tar behørig hensyn til helse, miljø og sikkerhet (Meld.St.28 2010-2011). Ut fra et ressursforvaltningsperspektiv er det en stor utfordring knyttet til videre utvinning på felt i drift. Kostnadsnivået i petroleumsvirksomheten er allerede bekymringsfullt. Forslaget til endringer i HMS - regelverket innebærer betydelige kostnader.

Spennet i beregning av direkte kostnader ved forslaget oppgis til å ligge mellom 11 og 26 mrd. kroner. Næringen oppgir direkte kostnader for utskifting av et livbåtsystem med full utskifting basert på et konkret eksempel til å utgjøre 500 MNOK. Her er det et betydelig avvik. Modifikasjonsarbeid offshore og bruk av tungløftfartøy og flotell utgjør de vesentlige deler av kostnadene.

Det foreligger ikke noen oversikt over indirekte kostnader, for eksempel utsatte prosjekter, utsatt vedlikehold og tapt produksjon. Kostnadene kan også tilsi tidligere nedstengning og avslutning. Vi vil mene at de indirekte kostnadene vil kunne utgjøre det alt vesentligste bidrag til kostnadene.

Etter vårt syn er det problematisk å innføre krav til tiltak uten å vite de samlede kostnader med tiltakene og den reelle kritikaliteten i forhold til tiltakene.

De foreslåtte endringene

HMS-regelverket inneholder krav til evakueringsløsninger til sjø. Evakuering til sjø er en av flere måter å evakuere på. Alternativer kan være evakuering til sikkert område og bruk av helikopter. Regelverket krever at en kan oppnå rask og sikker evakuering (aktivitetsforskriften § 77 d.). Ut over dette mener vi det er relevant å vise til styringsforskriften § 11 andre og

tredje ledd. Det ligger med dette allerede føringer i regelverket som tilsier at eventuelle kjente mangler knyttet til evakuering må korrigeres, men at løsningene kan variere.

En sentral bestemmelse knyttet til evakuering til sjø er innretningsforskriften § 44. Fra 2010 ble det i veiledningen til denne bestemmelsen vist til at DNV-standard DNV-OS-E406 bør benyttes ved utforming av fritt-fall-livbåter. Det sikkerhetsnivået som følger av denne standarden ble derved gjort gjeldende for permanent plasserte innretninger bygget etter 1.1.2010. Av regelverket fremgår det videre at de flyttbare innretningene kan følge de evalueringssløsninger som følger av maritimt regelverk.

Innretningsforskriften § 44 foreslås nå endret slik at det for nye innretninger, både permanent plasserte og flyttbare, skal gjelde følgende:

I evakueringsløsninger for evakuering til sjøen skal det brukes fritt-fall-livbåter, med mindre det kan dokumenteres at en kan oppnå tilsvarende sikkerhetsnivå med bruk av andre evakueringsløsninger til sjø.

I veiledningen til § 44 fremgår det:

For utforming av andre evakueringsløsninger til sjø skal sikkerhetsnivået etter paragrafens tredje og fjerde ledd, være tilsvarende det nivået som oppnås ved bruk av DNV-OS-E406.

Samtidig er den mulighet som rammeforskriften § 3, «Virkeområde» i dag gir til å følge maritime regler er foreslått begrenset i innretningsforskriften § 1 for utforming av evakueringsmidler og utsettingsarrangementer på nye flyttbare innretninger, ved at dette ikke skal gjelde for livbåter og utsettings- og opptaksarrangement.

Når det gjelder eksisterende innretninger foreslås det å endre aktivitetsforskriften § 25 ved å inkludere krav til vurdering av godheten av evakueringsløsninger opp mot stedspesifikke forhold. I veiledningen foreslås det å vise til at den metodikken og forsvarlighetsnivå som angis i DNV-OS-E406 og NORSOK R-002 (som omhandler løfteutstyr), bør legges til grunn for denne vurderingen.

Disse endringene innebærer at:

- DNV-standard for fritt-fall-livbåter gjøres gjeldene (normsettende) for alle innretninger i aktivitet på norsk sokkel. Det vil si at den i tillegg til å være gjeldene for nye permanent plasserte innretninger også gjøres gjeldene for eksisterende permanent plasserte innretninger.
- Standarden gjøres gjeldene både for nye og eksisterende flyttbare innretninger.

Det er foreslått overgangsordninger med en tidsfrist på 6 måneder for forsvarlighetsvurdering etter nytt regelverk. Nødvendige tiltak skal etter forslaget være implementert innen 12 måneder etter ikrafttredelse, jf. nytt fjerde, femte og sjette ledd i aktivitetsforskriften § 25. Når det gjelder de flyttbare innretningene skal eventuelle tiltak være implementert innen første hoved-klassing som inntreffer 12 måneder etter ikrafttredelsesdato. Overgangsperioden vil i så henseende normalt da bli minst 5 år.

Konsekvensvurdering i høringen

Ptil har utarbeidet et «Høringsnotat og konsekvensutredninger, revisjon 10, 23.10.2013». I notatet anslås de direkte kostnadene for at de permanent plasserte og de flyttbare innretningene skal møte de foreslåtte kravene til forsvarlig evakuering. Estimater vurderes å ligge et sted mellom 11 og 26 mrd. kroner. Beregningen er basert på grove antagelser med hensyn til i hvilke grad mindre modifikasjoner (lavt case), større modifikasjoner (middels case) eller i verste fall hele livbåtsystemet må skiftes (høyt case) på de til sammen 488 livbåtsystemene på innretninger i drift på norsk sokkel.

Indirekte kostnader er ikke anslått kvantitativt, kun omtalt kvalitativt. For de flyttbare innretningene omfatter dette oppholdstid på verft og redusert mobilitet mellom sokler. For de permanent plasserte innretningene drøftes omfang av tapt inntekt ved produksjonsstans og inngripen i annet planlagt arbeide som følge av oppgradering. Disse kostnadene vurderes i høringsnotatet som små og neglisjerbare.

Våre merknader

Bruken av DNV-OS-E406

Et viktig utgangspunkt er at det i næringen, etter at tester på nyinstallerte fritt-fall-livbåter på Veslefrikk B og Kristin avdekket klare mangler i 2005, har vært arbeidet med å avklare problemomfang samtidig som det er iverksatt tiltak for å øke sikkerheten forbundet med livbåtevakuing. Næringen har gjennomført en rekke prosjekter i denne sammenheng.

Basert på ny kunnskap om mangler ved livbåtene har flere aktører, blant annet Statoil, etter det vi forstår satt i gang betydelig oppgradering av livbåter/livbåtsystem samt innført operasjonelle tiltak for å oppfylle rammeforskriften § 10, «Krav til forsvarlig virksomhet» og aktivitetsforskriften § 77 bokstav d samt innretningsforskriften § 44 om forsvarlig evakuering.

Utvikling av en standard for fritt-fall-livbåter (DNV-OS-E406) har vært en del av næringens arbeid med denne problemstillingen. Som tidligere nevnt ble denne standarden implementert i regelverket fra 1.1.2010 og omfatter nye permanent plasserte innretninger bygget etter dette tidspunkt. For denne type innretninger er de foreslåtte endringene uproblematisk. Når det derimot dreier seg om de eksisterende permanent plasserte innretningene og de flyttbare innretningene er bildet mer komplekst.

En viktig årsak til denne kompleksiteten er forutsetningen for og utformingen av den nye DNV-standard.

Standarden er en design standard for fritt-fall-livbåter for nye innretninger basert på «state of the art» kunnskap/teknologi. Å bruke denne standarden som et grunnlag for å vurdere hva som må til for at eksisterende fritt-fall-livbåtsystem og låre-livbåtsystem skal tilfredsstillende et akseptabelt sikkerhetsnivået har, slik vi forstår det, ikke vært hensikten med standarden.

Kontakt med næringen indikerer at det er betydelig usikkerhet med hensyn til hvordan sikkerhetsnivået i den nye standarden kan «omsettes» til bruk for å vurdere eksisterende livbåter. Dette medfører igjen at det er vanskelig å avklare hvilke tiltak som må gjennomføres for å oppnå tilsvarende sikkerhetsnivå som i den nye standarden.

I høringsnotatet fra Ptil er det henvist til stor grad av fleksibilitet ved kombinasjon av tekniske og operasjonelle tiltak, og at dette vil kunne redusere kostnadene. Igjen, blir det uttalt usikkerhet til metodikken for måloppnåelse fra næringshold, herunder at denne fleksibilitet ikke reflekteres i den metodikken som følger av standarden.

Ptil hevder på sin side at næringen overdriver denne usikkerheten, blant annet fordi tilsynet har lagt føringer/presiseringer for hvordan den nye DNV-standard kan oppfylles på eksisterende innretninger. Her er altså næringen og Ptil uenig. Det synes derfor nødvendig å gjøre bedre avklaringer av bruken og egnetheten av standarden.

Direkte kostnader

Når det gjelder den utførte konsekvensvurderingen i notatet, er den usikkerheten som er knyttet til tolkning av regelverksendringen reflektert i anslagene på de direkte kostnadene knyttet til regelverksendringen.

Norsk olje og gass har gjort egne anslag på de direkte kostnadene basert på innspill fra operatører. De vurderer de direkte kostnadene til å ligge betydelig høyere. En viktig årsak til dette er at de legger til grunn et langt høyere anslag for utskifting av et livbåtsystem (500 millioner kroner) enn det som er lag til grunn i Ptil sin analyse (pkt. 6.4). Norsk olje og gass har anslått de direkte kostnadene, dersom alle livbåtsystemene på norsk sokkel skulle skiftes ut, til langt å overskride 100 milliarder kroner.

Det er gjort vurderinger knyttet til full utskifting av livbåtsystemet på flere innretningene. Vår forståelse er at dette vil bli så omfattende at en slik løsning blir vurdert som urealistisk.

Indirekte kostnader

Når det gjelder de indirekte kostnader, er det av samme grunner som anført tidligere svært vanskelig å tallfeste disse. Dersom livbåtsystemet/-systemene på en eksisterende innretning må skiftes ut, vil dette innebære et omfattende modifikasjons- og oppgraderingsarbeid, som vil påvirke øvrig aktivitet på innretningen i den tiden det pågår.

I hvilken grad en full utskifting av livbåtsystem også vil kunne medføre tidligere nedstengning av felt i halefase og dermed ha ressursforvaltningsmessige konsekvenser er heller ikke omtalt i høringsnotatet. Det er ikke urealistisk at det kan bli tilfellet ved full utskifting.

Uavhengig av om nytt regelverk vedtas, vil det bli gjort nødvendige oppgraderinger av livbåtsystemer. Dette er også et moment som må inkluderes i konsekvensvurderingen og som vil bidra til å redusere kostnadene direkte knyttet til regelverksendringen.

Det bør og kunne gis en status for modifikasjonsarbeider som allerede er utført.

Ptil oppgir i sitt notat (side 29) at kostnadene som er synliggjort i vurderingen i liten grad kan tilskrives forslag i regelverksendringer, men vil være kostnader som selskap står ovenfor knyttet til gjeldende regelverksbestemmelser. Med andre ord at en presisering av gjeldende krav ikke innebærer en endring i egentlig forstand. Dette argumentet brukes også i forhold til tilbakevirkning.

Vi vil anta at enhver formell endring av et regelverk vil utløse en plikt til konsekvensutredning. Kostnader som påløper innenfor gjeldende regime vil i prinsippet kunne holdes utenfor en konsekvensutredning. Problemet oppstår kun dersom presiseringen innebærer andre krav eller tilleggskrav (skjerping).

Oppsummering

Vår vurdering er at det med de potensielt svært store konsekvenser denne forskriftsendringen vil kunne ha, og med den betydelige usikkerhet som er knyttet til størrelsesorden, burde et langt bedre beslutningsgrunnlag foreligge før en avgjør om en slik regelverksendring skal vedtas.

Det er betydelig usikkerhet i næringen med hensyn til hvordan den nye DNV-standarden skal benyttes for å vurdere sikkerhetsnivået på eksisterende livbåtsystem. Det er behov for en nærmere avklaring.

Det savnes en vurdering av mulige alternative løsninger til de foreslåtte regelverksendringene sett i lys av at deler av næringen allerede har gjort en betydelig innsats og gjennomført til dels omfattende oppgraderinger/utskiftninger av livbåtsystem. Kan mye av de effekter endringen vil ha på risikonivå oppnås innenfor gjeldende regelverk, eller med mer avgrensede justeringer av regelverket, og hvilke effekter vil slike løsninger ha på konsekvensene? Det samme gjelder måten innfasingen skjer på.

Vi har merket oss at reguleringen vil bety at en nå bryter med tidligere praksis ved at en ikke lenger skal kunne anvende maritimt regelverk for flyttbare innretninger for denne type evakueringsmidler. Dette kan være en mobilitetshindring, og et fordyrende element, med hensyn til å flytte innretningene mellom utenlandsk og norsk sokkel.

Etter vårt syn vil det fortsatt være en fordel om disse reglene var harmoniserte og at dette bør føre til en prosess med Norske sjøfartsmyndigheter og internasjonale fora på området.

I tillegg til manglende presisjon og en oversikt med hensyn til konsekvenser av regelverksendringen inneholder ikke høringsnotatet noen vurdering av nytteeffektene (økt sikkerhet) av endringen og om disse står i et rimelig forhold til kostnadene. Vi viser da til kost-nytteutredningen fra Preventor, «Rapportutkast Rev.1, 20.6.2013»

Avslutningsvis vil vi presisere viktigheten av å ha et høyt HMS-nivå. Dette er en forutsetning for aktiviteten offshore. Med potensielt svært store kostnader forbundet med de foreslåtte regelverksendringene, og et betydelig sprik i konsekvensvurderingene, vil det være et behov for en mer detaljert oversikt over av hva endringene innebærer av oppgraderinger på de ulike innretningene og direkte og indirekte kostnadene forbundet med dette.

Som grunnlag for en slik vurdering er det nødvendig med en klargjøring av hvordan de foreslåtte regelverksendringene skal forstås, herunder praktiseres. Videre er det behov for en drøfting av nyttevirkningene (måloppnåelse) samt en vurdering av hva de foreslåtte regelverksendringer gir, sett opp mot mulige alternative løsninger.

Med hilsen

Arne Holhjem e.f.
direktør

Trond Gjertsen
juridisk rådgiver

Kopi: OED