

Petroleumstilsynet
postboks@ptil.no

Vår referanse 21-1739
Vår dato 01.10.2021

Norsk olje og gass høringssvar - Forslag til endringer i HMS-regelverket

Det vises til Petroleumstilsynet, Miljødirektoratet og Statsforvalteren i Rogaland forslag til endringer i HMS regelverket med høringsfrist 1. oktober.

1. Innledning

Norsk olje og gass har høringskommentarer til forslag til endringer i aktivitetsforskriften. Dette gjelder:

- Ny § 70b om måling av Nox-utslipp
- Ny § 68a om steinlegging
- Forslag om nye tredje, fjerde og femte avsnitt i veiledningen til § 9 om helsetjenestens oppgaver.

Ny § 70b om måling av Nox-utslipp

Norsk olje og gass mener at kravet om akkrediterte verifikasjonsmålinger hvert tredje år ikke bør innføres, og at dagens maks tillatte avvik på +/- 15 % bør opprettholdes. Norsk olje og gass viser til møte med Miljødirektoratet 27. september 2021 og utfyllende kommentarer til forslaget i kapittel 2 under.

Ny § 68a om steinlegging

Norsk olje og gass kan ikke se at forurensingsloven hjemler adgang til å sette krav til tillatelse ved installasjon over 100.000 tonn steinmasser som foreslått i ny bokstav c.

Det følger av forurensingsloven § 4 første ledd andre punktum at plikten til å innhente tillatelse for virksomhet på kontinentalsokkelen bare gjelder for den stadige eller kontinuerlige forurensing fra virksomhet på sokkelen. Legging av rørledning og plassering av innretninger er derfor ikke noe som en trenger tillatelse etter forurensingsloven, og miljøkonsekvenser ved planlagt utbygging ivaretas gjennom petroleumslovens regler. Steinlegging, eller i bransjen det mer vanlige brukte begrep steininstallasjon, benyttes blant annet for beskyttelse av rørledninger og undervannsstrukturer.

Steinmasser som vanligvis benyttes er inert masse, og det er de samme leverandørene (eksempelvis Jelsa og et par andre) som leverer denne massen. Steinmassen som installeres gir ingen stadige forurensinger, som er en forutsetning for at forurensingslovens regler skal komme til full anvendelse. Dette i motsetning til utslipp av kjemikalier, produksjon av oljeholdig vann, borevæske på kaks mm, som eksemplifisert i forarbeidene til forurensingsloven. Norsk olje og gass kan ikke se at det foreligger noen reell begrunnelse for å sette en grense på 100.000 tonn. Norsk olje og gass ber om at lovgrunnlaget utredes før en introduserer ny forståelse av forurensingsloven.

Installasjon av stein dokumenteres allerede i dag, og vi har ingen kommentarer til § 68a andre og tredje ledd.

Veiledningen til § 9 om helsetjenestens oppgaver

Norsk olje og gass mener at veiledningstekst som foreslått ikke kan tas inn i veiledningen til § 9. Forslaget til nye tredje, fjerde og femte avsnitt gjelder blant annet "mann over bord beredskap" og dimensjonering av førstehjelpslag. Kravene som nå presiseres i veiledning står ikke i sammenheng med ordlyden i aktivitetsforskriften § 9, som regulerer helsetjenestens oppgaver. Det må være et krav til veiledningstekster i HMS-forskriftene at de faktisk omhandler den bestemmelse de gir veiledning til. Her bør også Petroleumstilsynet ha et overordnet ansvar for å kontrollere at forskriftstekst og veiledningstekst har en sammenheng. Det vises til kapittel 3 under der det og gis kommentarer til kravene som er foreslått.

2. Ny § 70b om måling av NOx-utslipp

Norsk olje og gass mener at kravet om akkrediterte verifikasjonsmålinger hvert tredje år ikke bør innføres, og at dagens maksimale tillatte avvik på +/- 15 % bør opprettholdes.

Selskapene har etablert en felles ambisjon om å redusere klimagassutslippene fra norsk sokkel med 40 % innen 2030 sammenlignet med 2005, og videre til nær null i 2050. Oppfyllelse av denne ambisjonen krever stor innsats fra selskapene, og vil kreve gjennomføring av en rekke tiltak, derav større elektrifiseringsprosjekter og andre tiltak for å redusere energibruken og øke energieffektiviteten på innretningene. Disse tiltakene vil i tillegg til å redusere utslipp av klimagasser også i stor grad resultere i reduksjon av absolutte NOx-utslipp. Dette i motsetning til forslaget om akkrediterte verifikasjonsmålinger, som ikke har effekt på utslipp og hvor nytteverdien etter vår vurdering er uklar og ikke tilstrekkelig dokumentert. Det er begrenset kapasitet for gjennomføring av prosjekter på innretningene, og prosjekter må konkurrere mot hverandre. Innføring av Miljødirektoratets foreslåtte krav vil derfor kunne fortrenge prosjekter med faktisk utslippsreducerende effekt, og dermed virke mot sin hensikt.

Kommentarer til forslaget om krav til treårig akkreditert verifikasjonsmåling

Usikkerhet i utslippstall

Som begrunnelse for forslaget om krav til treårige akkrediterte verifikasjonsmålinger oppgir Miljødirektoratet bl.a. at det er behov for å redusere usikkerhet i utslippstallene som rapporteres. Norsk olje og gass kunne ha forstått dette behovet dersom usikkerheten i rapporterte utslipp er stor. Konsekvensutredningen fra Miljødirektoratet sier imidlertid ikke noe nærmere om hvilken usikkerhet som foreligger. Det er heller ikke angitt et grunnlag eller dokumentasjon for påstanden om at dagens utslippstall er usikre. For at et krav om akkrediterte verifikasjonsmålinger skal innføres må det foreligge et godt grunnlag for påstanden om at dagens utslippstall er usikre, og usikkerheten må kvantifiseres.

Norsk olje og gass har innhentet dokumentasjon fra selskaper som har utført akkrediterte verifikasjonsmålinger. Målingene er utført over flere år og for flere turbintyper, både ulike modeller av konvensjonelle SAC og lav NOx DLE. Målingene er utført hos flere selskaper, på flere typer PEMS og av ulike leverandører som Marintek, Ecoxy og Emission Care. Den innhentede dokumentasjonen viser god korrelasjon mellom PEMS og de akkrediterte verifikasjonsmålingene. Samtlige verifikasjonsmålinger viser at PEMS oppfyller dagens krav til maks avvik på +/- 15 % ved representative lastgrader. Denne dokumentasjonen ble presentert for Miljødirektoratet i møte den 27. september 2021, og presentasjonen ligger også vedlagt denne høringsuttalelsen.

Internasjonalt regelverk

Til støtte for forslaget om krav til akkrediterte verifikasjonsmålinger er det i konsekvensutredningen gjort en gjennomgang av internasjonalt regelverk på området. Norsk olje og gass kan ikke av gjennomgangen av regelverket se at det er noe internasjonalt krav eller forpliktelse om akkrediterte verifikasjonsmålinger. Internasjonalt regelverk opererer tvert imot med PEMS som anerkjent metode for måling av NOx-utslipp. Vi vil også nevne at et slikt krav som nå foreslås ikke foreligger i Storbritannia, et

land som det er naturlig å sammenligne med i denne sammenhengen, og som i likhet med Norge er bundet av Gøteborgprotokollen.

Kommentarer til forslaget om innskjerpede maksimale avvik

I møte den 27. september opplyste Miljødirektoratet at usikkerhet forbundet med akkrediterte verifikasjonsmålinger vurderes til å være lav, og at et 10 % avvik anses som betydelig og derfor bør være praktiserbart for selskapene. Norsk olje og gass etterlyser dokumentasjon for at usikkerheten forbundet med akkrediterte verifikasjonsmålinger er lav. Bransjens erfaring er at det offshore vil være mange parametere i omgivelsene som kan påvirke måleresultatene, eksempelvis temperatur, luftfuktighet, lokasjon av måleport i eksoskanal, avstand til måleenhet, unøyaktighet i instrumenter og varighet på måling. Det er også avgjørende at måleapparat settes riktig i strømmen for å få representativ måling av NO_x.

I høringssvar fra Emission Care¹ til Miljødirektoratets forslag til nye krav til måling høring HMS-regelverket i 2020 er det uttalt at akkrediterte målinger har en usikkerhet på +/- 10 % (ref. punkt 3 i høringssvaret datert 30.09.2020, link til høringssvar i fotnote og også angitt nedenfor). Denne usikkerheten er i samsvar med erfaringer gjort ved de verifikasjonsmålingene som selskapene har fått utført og som er referert over. På denne bakgrunn mener vi at forslaget til innskjerpet maksimalt avvik på 10 % ikke tilstrekkelig tar høyde for usikkerheten forbundet med akkrediterte verifikasjonsmålinger. I denne sammenheng nevner vi også at for EU og på land i Norge tillates avvik opp til 20 %. Vi kan derfor ikke se at det er grunnlag for å endre på dagens maksimale avvik på 15 %.

Særlige kommentarer knyttet til forslatte krav for lav NO_x-turbiner

Kommentarer til forslaget om treårige akkrediterte verifikasjonsmålinger

Norsk olje og gass mener at kostnaden ved å innføre krav om treårige akkrediterte verifikasjonsmålinger for å få en bedre sikkerhet i tallene er uforholdsmessig høy sammenlignet med nytteverdien.

Utslipp fra lav NO_x-turbiner utgjør ca. 2,4 % av det totale utslippet fra Norge (basert på 2020 tall). Miljødirektoratet argumenterer med at akkrediterte verifikasjonsmålinger vil gi mer korrekte tall. Dersom vi legger til grunn 10 % feil i alle utslippstall fra lav NO_x-turbiner på norsk sokkel så ville dette medføre en total korleksjon på nasjonalt utslipp med 0,2 %. Dersom man tenker seg at «alle» turbinene hadde 10 % feil, er det lite sannsynlig at alle var enten for høy eller for lav, så i realiteten ville avviket blitt mye lavere enn 0,2 %. I tillegg så vil en slik korleksjon være forbudt med usikkerhet, ref. avsnittet ovenfor om usikkerhet knyttet til akkrediterte verifikasjonsmålinger.

Kommentarer til forslaget om særkrav for lav NO_x-turbiner

Det foreslås strengere krav for lav NO_x-turbiner som har PEMS som ikke oppfyller teknisk spesifisering SN-CEN/TS 17198:2018. Dersom PEMS ikke er i henhold til dette kravet så må alle turbiner testes og ikke bare hver modell slik som foreslått for konvensjonelle turbiner. I konsekvensutredningen under punkt 4.1 under strekpunkt 8 er det argumentert med at lav NO_x-turbiner er mer avanserte og kompliserte å drifte enn konvensjonelle, og at utslippsintensiteten vil variere fra turbin til turbin, bl.a. avhengig av hvilket lastområde de opereres i. Norsk olje og gass vil påpeke at lav NO_x-turbiner har et avansert kontrollsystem installert som sikrer NO_x utslipp innenfor garantiverdiene. Valg av lav NO_x-turbiner har i utgangspunktet allerede redusert de reelle NO_x-utslippene med mellom 80-90 % sammenlignet med konvensjonelle SAC-turbiner. Hvert 3-4 år resettes lav NO_x-turbiner hos sertifisert 3.part, og garanterte utslippsverdier verifiseres både hos 3.part og etter installasjon på innretning offshore. Disse turbinene resettes hver 3-4 år, har lavt utslipp og et garantert maksutslipp på 25 ppm. Norsk olje og gass ser derfor ikke at det er reelt behov for strengere krav til PEMS for lav NO_x-turbiner enn for konvensjonelle turbiner.

¹ Emission Care er et Nederlandsk selskap som utfører akkrediterte verifikasjonsmålinger. Link til høringsinnspill <https://www.ptil.no/contentassets/76330816d7db41f7a9e8065c67a46b1b/emmission-care-comments-on-regulation.pdf>

Om innskjerpet maksimalt krav avvik for lav NOx-turbiner

Dagens krav til usikkerhet på +/- 15 % bør opprettholdes også for lav NOx-turbiner da det vil være uhensiktsmessig å møte et krav på +/- 10 % ref. også kommentar i avsnitt over. Dette støttes videre av følgende uttalelse fra Emission Care:

"The uncertainty requirement of 15% is low and will be increasingly difficult to meet when the emission performance of the sources is moving down (low NOx turbines). The EU standards use an uncertainty requirement of 20% and continuous monitoring equipment in on-shore installations in Norway is also bound to an uncertainty requirement of 20% (see forurensningsforskriften del 7). Please note that the uncertainty of the accredited stack test is often around 10% and will go up rapidly if the homogeneity of the stack gases is poor and when the absolute emission levels are low."

Oppsummert

Dokumentasjonen som Norsk olje og gass har innhentet viser at det er lav usikkerhet knyttet til NOx-utslipp som innrapporteres fra norsk sokkel. Vi mener derfor at det ikke er grunnlag for en påstand om at det foreligger en usikkerhet som taler for innføring av krav til treårige verifikasjonsmålinger. Vi kan heller ikke se at internasjonalt regelverk kan tas til inntekt for et slikt krav. Bransjen ønsker fokus på miljøtiltak som gir reduserte utslipp fremfor krav til akkrediterte verifikasjonsmålinger som vi mener har uklart nytteverdi og som det ikke foreligger et dokumentert behov for.

3. Veiledningen til § 9 om helsetjenestens oppgaver

Norsk olje og gass mener at veiledningstekst som foreslått ikke kan tas inn i veiledningen til § 9. Kravene som nå presiseres i veiledning står ikke i sammenheng med ordlyden i aktivitetsforskriften § 9, som regulerer helsetjenestens oppgaver. Hvem som inngår i helsetjenesten er definert i helsepersonelloven, og for petroleumsvirksomheten vil det i praksis omfatte autorisert helsepersonell (kurativt personell).

Norsk olje og gass har følgende kommentarer til det enkelte avsnitt:

Nytt tredje avsnitt:

Førstehjelpslaget bør dimensjoneres i samsvar med dimensjonerende hendelser på innretningen. Dette innebærer at det bør være to like godt trente førstehjelpere pr. hardt skadd og at ekstra ressurser kan bistå førstehjelpslaget ved behov.

Personell som inngår i førstehjelpslag, er normalt ikke helsepersonell og omfattes ikke av aktivitetsforskriften § 9. Dette kravet er ellers i samsvar med praksis, men bør ikke gjelde normalt ubemannede innretninger (NUI).

Nytt fjerde avsnitt:

Sykepleier bør ha en fristilt ledende rolle i håndtering av helsemessige beredskapssituasjoner, jf. styringsforskriften § 14s krav om at det sikres at personellet ikke blir tildelt oppgaver som er uforenlige med hverandre. Jf. også helsepersonelloven § 16.

Helsepersonelloven er bestemmende for sykepleiers profesjonelle jobbutførelse. Dette oppleves som en unødvendig presisering som egentlig bare er egnet til å skape forvirring. Bør fjernes.

Begrepet helsemessige beredskapssituasjoner omhandler også situasjoner begrenset til en pasient. I slike situasjoner er det ikke hensiktsmessig å frata sykepleier behandlingsoppgaver.

Nytt femte avsnitt:

Ved mann over bord vil rask og effektiv førstehjelp av helsepersonell i innledende fase være vesentlig for muligheten til å overleve. Hovedregelen bør være å tilrettelegge for å redde pasienten om bord til innretningen.

Aktivitetsforskriften § 9 gjelder helsepersonellens oppgaver og gjelder ikke tilrettelegging av hvor pasienter skal behandles. Forslag til nytt femte avsnitt er i strid med veiledningen til aktivitetsforskriftens § 77, som legger føringer for at skadet personell skal kunne gis livreddende førstehjelp og medisinsk behandling på egen innretning, beredskapsfartøyet eller andre innretninger. Innretningsforskriftens § 41 om utstyr for redning av personell åpner for at MOB båt systemer kan plasseres på innretningen, på beredskapsfartøyet eller med ett system på hver av dem. Begrepet MOB båt systemer må omfatte alle elementer som inngår i en redningsoperasjon ved mann over bord, dvs. MOB båt, mannskap, utsettingsarrangement og løftearrangement for opphenting av MOB båt. Dette forslaget må fjernes.

Norsk olje og gass vil påpeke flere uheldige sider ved at en pasient som hovedregel skal reddes om bord på innretning:

- En hovedregel om å redde pasient om bord til innretning, i kombinasjon med MOB båt system på fartøy, vil innebære at MOB mannskap fra beredskapsfartøy hentes til innretningen. Dette vil medføre økt risiko for MOB mannskap, både under reelle redningsoperasjoner og ved gjennomføring av nødvendig trening.
- Erfaring tilsier at MOB båt fra beredskapsfartøy gjennomfører raskere redning enn innretnings MOB båt, opphenting av fartøyets båt til innretning vil imidlertid kreve mer tid enn opphenting til fartøy.
- En hovedregel for redning om bord til innretningen vil kunne medføre at beredskapsfartøyenes rolle ved redning av personell i sjø tones ned. Petroleumstilsynet har i løpet av de siste årene gjennomført flere kartleggingsprosjekter knyttet til områdeberedskap og våren 2021 kom en rapport utarbeidet av Safetec som omhandler MOB båt beredskap (dokument nr. ST-15431-2). Omfanget av prosjektet omhandler en gjennomgang av inntrufne MOB-hendelser etter år 2000 og denne gjennomgangen viser at områdeberedskaps-/beredskapsfartøyene har hatt en sentral rolle ved flere hendelser og bidratt til at redningsoperasjonene ble vellykket. I samme rapport beskrives etablerte løsninger som omhandler fordeler ved å hente beredskapsfartøyets MOB båt tilbake til fartøyet og denne strategien støttes av representanter fra SAR-helikoptrene.
- Etablering av en hovedregel for redning av personell i sjø vurderes i seg selv å være lite hensiktsmessig, da det er flere faktorer som har betydning for hvilken strategi som skal benyttes. En særdeles viktig faktor for opptak av MOB båt til innretning er værforhold, all den tid innretnings MOB båt ikke vil kunne sjøsettes i dårlig vær.

Generelt vil vi også påpeke at forslagene detaljstyrer i høy grad noen enkeltelementer, uten å ta hensyn til lokale stedlige forhold, og lokal risikoanalyse. Dette kan medføre at:

- Uforholdsmessig store ressurser blir benyttet til oppgaver med lav risiko. Ressurser bør benytte der det gir mest gevinst.
- Medisinskfaglige mindre hensiktsmessige fremgangsmåter velges, og pasienten mottar suboptimal behandling. Dette gjelder spesielt forslag til nytt avsnitt 5.

Regelverket offshore er funksjonelt, og operatør har selv ansvar for at helsetjeneste og beredskap er i henhold til ytelseskrav. Helsetjenesten (og beredskap) bør organiseres i henhold til lokal risikovurdering, Statsforvalteren har også bekreftet dette til Norsk olje og gass tidligere, (Statsforvalteren i Rogaland 16.06.2020 ref. 2019/10576): "Det er like fullt operatøren, som ut fra en risikovurdering, må vurdere og ta ansvar for å sikre at tilretteleggingen er forsvarlig.". Forslag til endring av veiledningen bryter med disse grunnforutsetninger.

Norsk olje og gass vil be om et møte med Statsforvalteren i Rogaland om det vurderes å gå videre med forslaget.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass

Knut Thorvaldsen
Viseadministrerende direktør

Vedlegg: Presentasjon til Miljødirektoratet 27. september 2021