

Petroleumstilsynet
Sent pr. e-post til postboks@ptil.no

Deres ref.
Ptil 2018/443

Arkiv / Saksnr.
/

Oslo
31. januar 2020

ARG/EV

Høring: Forskrift om sikkerhet og arbeidsmiljø ved transport og injeksjon av CO₂

Vi viser til Petroleumstilsynets høringsbrev av 4. desember vedrørende ovennevnte.

Innledning

Norges Rederiforbund finner det positivt at det utvikles et tilpasset regelverk for slik virksomhet, som kan bli en bidragsyter til reduksjon av CO₂-utslipp i og utenfor Norge.

Vi er enig med Petroleumstilsynet i at CO₂-rørtransport og injeksjon har likhetspunkter med tilsvarende aktiviteter i petroleumsvirksomheten. Vi er også enig i at reguleringen av sikkerheten i nytt regelverk må ta utgangspunkt i de risikoforholdene som CO₂-transport og injeksjon konkret representerer.

Videre er vi opptatt av at gjeldende grenseflater mellom innretnings- og fartøysvirksomhet, som er forankret i folkeretten, videreføres. Dette oppfatter vi ligger til grunn for forslaget. Vi er også enige i at kravene til CO₂-injeksjonsbrønn bør være de samme som for brønner i petroleumsvirksomheten, og at flyttbare innretninger anvendt til aktiviteter innen forskriftens virkeområde underlegges tilsvarende krav som om de benyttes til aktiviteter innen petroleumsvirksomheten. Vi forutsetter at adgangen til å benytte maritimt regelverk skal gjelde i minst samme utstrekning som etter rammeforskriften § 3 og innretningsforskriften § 1.

Overordnet om hjemmel og lovgiverteknikk

Forskriftsforslaget er hjemlet i kontinentalsokkeloven, arbeidsmiljøloven og forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen).

Kontinentalsokkeloven stiller ikke bestemte krav til sikkerhet og hjemmelsbestemmelsene som det vises til i forskriftsutkastet er svært generelle, jf. § 1 andre ledd: "*Kongen kan gi forskrift om virksomhet som er omfattet av denne loven*" og § 3 "*All vitenskapelig utforskning av havbunnen og grunnen under denne krever tillatelse fra departementet eller den det bemyndiger. Det kan settes bestemte vilkår for slike tillatelser*". Dette i motsetning til

petroleumsloven som stiller tydelige krav til sikkerhet og hvor forskriftshjemmelen i § 10-18 gir klare føringer.

I justis- og beredskapsdepartementets veileder i lovteknikk og lovforberedelse side 105 punkt 7.2 om utforming av forskriftshjemler fremkommer det at "*[v]ed utforming av lovbestemmelser som gir hjemmel til å gi forskrifter, må det legges vekt på å få klart frem hva hjemmelen skal omfatte. Det bør for det første fremgå hvilket saklig område forskriftshjemmelen gjelder for. Det bør også fremgå om forskriftene utelukkende skal kunne gi presiserende bestemmelser i forhold til loven, eller om forskriftene også skal kunne inneholde en mer selvstendig regulering på områder som ikke er fullt ut regulert i loven.*" På side 106 i veilederen er det oppramset eksempler på ulike forskriftshjemler som kan anvendes. Her fremgår det blant annet at formuleringen "*Departementet gir nærmere forskrifter*" er for generell og derfor ikke brukes.

I denne sammenheng viser vi også til Innst. S. nr. 296 (1995-96), som det for øvrig også vises til i den nevnte veiledningen. I innstillingen gir Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité en drøftelse av spørsmål som gjelder forvaltningens bruk av forskrifter. Her fremkommer blant annet at "*[r]ettigheter og plikter bør i størst mulig grad fremgå av selve loven. I den grad det er nødvendig å benytte seg av forskriftshjemler på områder som faller innenfor legalitetsprinsippets anvendelsesområde, bør loven selv etter komiteens syn angi klare rammer for fullmakten, loven bør videre angi retningslinjer som forskriften må holde seg innenfor.*"

Slik vi ser det kan det nok derfor stilles spørsmål ved kontinentalsokkelovens hjemmelsbestemmelser, herunder om disse gir adgang til å fastsette at meget strenge og inngripende sikkerhetsforskrifter som er forankret i petroleumsloven også skal gjelde for denne virksomheten.

Arbeidsmiljøloven stiller krav til sikkerhet, men hjemler nok ikke de sikkerhetskrav for miljø og materielle verdier som også er dekket i forskriftsutkastet, jf. eksempelvis forskriftsutkastets § 5 som blant annet viser til rammeforskriften kap. 2 hvori rammeforskriften § 11 stiller krav om begrensning av fare for skade på mennesker, miljø eller materielle verdier.

Forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen stiller tilsvarende krav til sikkerhet som petroleumsloven (jf. forskriftens §§ 10-2 og 11-1 og petroleumsloven §§ 9-2 og 10-1). Denne forskriftens § 11-23 kan dermed dekke hjemmelsbehovet slik at relevante sikkerhetsforskrifter for petroleumsvirksomheten også skal gjelde for CCS. Utfordringen er imidlertid at denne forskriften er hjemlet i kontinentalsokkeloven, og som nevnt ovenfor kan det stilles spørsmål ved denne lovens hjemmelsbestemmelser.

Slik vi ser det er dermed hjemmelssituasjonen ikke helt klar. Etter vårt syn er det uansett uheldig at lovverket for denne virksomheten ikke inneholder egne bestemmelser om sikkerhet. Vi er ikke uenige i viktigheten av et sterkt sikkerhetsregelverk i denne virksomheten, men mener at slike strenge plikter i størst mulig grad bør fremgå av lov - og at den mer detaljerte reguleringen kan gjøres i forskrift.

I denne sammenheng vil vi trekke frem at det også i veiledningen til forskriftsforslaget etableres krav til virksomheten:

"Forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO2 og om transport av CO2 på kontinentalsokkelen legger til rette for et ressursforvaltningssystem for transport og utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til injeksjon og lagring av CO2. Systemet svarer i stor grad til det som gjelder for petroleumsvirksomheten. Kravene til sikkerhet i forskriften, sammenholdt med denne forskriften, danner et samlet reguleringsregime for sikkerhet og arbeidsmiljø ved CO2-transport og lagring.

Når transport og injeksjon av CO2 er en del av petroleumsvirksomheten, reguleres dette av petroleumsløvgivningen, deriblant HMS-forskriftene for petroleumsvirksomhet.

Sikkerhetsbegrepet i denne forskriften skal således forstås på samme måte som i petroleumsløven, se merknadene til petroleumsløven § 10-1 i Ot.prp. nr. 43 (1995-1996). (vår understreking) Der framgår det at sikkerhetsbegrepet under petroleumsløven skal forstås vidt, og at "begrepet omfatter tiltak til forebygging av skader på personell, miljø og økonomiske verdier, herunder tiltak for opprettholdelse av produksjons- og transportregularitet (driftstilgjengelighet). Tiltakene må innrettes slik at tilløp til skader kan motvirkes, tåles eller avbøtes. Tiltakene skal motvirke både mindre skader, større ulykker og katastrofer. Spesielt med hensyn til driftstilgjengelighet kan det være aktuelt med langsiktige, forebyggende tiltak som ikke nødvendigvis er rettet mot konkrete skader."

Vi stiller spørsmål ved denne måten å regulere hvordan sikkerhetsbegrepet skal forstås innen CCS. Resonnementet som fremsettes er heller ikke åpenbart - særlig sett i lys av hjemmesituasjonen. I tillegg må reguleringen av sikkerheten, herunder sikkerhetsbegrepet ta utgangspunkt i de risikoforholdene som CO2-transport og injeksjon konkret representerer.

Vi mener at spørsmålet om reguleringsteknikk bør tas opp til prinsipiell vurdering på departementsnivå og at nivå og innretning på sikkerhetsreglene i større grad må forankres på lovs nivå i fremtiden, fremfor i forskrifter og i veiledninger til disse.

Spesifikke kommentarer

På side 2 i høringsbrevet heter det at forskriften er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 1-2. Vi kan ikke se at denne bestemmelsen hjemler en forskrift som foreslått, og stiller spørsmål ved om henvisningen er feil.

Vi vil for øvrig anbefale at det gjøres en full gjennomgang av krysshenvisningene i forskriftsutkastet. Vi har ikke hatt kapasitet til å dobbeltsjekke alle henvisningene, men kan eksempelvis vise til § 15 Flyttbare innretninger annet ledd som viser til rammeforskriften § 3 jf. innretningsforskriften § 1 tredje ledd. Dette leddet omhandler ikke flyttbare innretninger, og vi forstår ikke helt hvorfor det vises til akkurat dette leddet og lurer på om også dette er feil henvisning. Det er ikke gitt veiledning til bestemmelsen som kaster lys over hva som er ment.



Vi stiller oss selvsagt til disposisjon for å svare på spørsmål eller utdype våre svar.

Med hilsen
Norges Rederiforbund

Are Gauslaa
(sign)