

Regulering og standardisering

Regelverksforum 12. mars 2019

Preben H. Lindøe

Professor emeritus

Universitetet i Stavanger

uis.no

23.05.2019



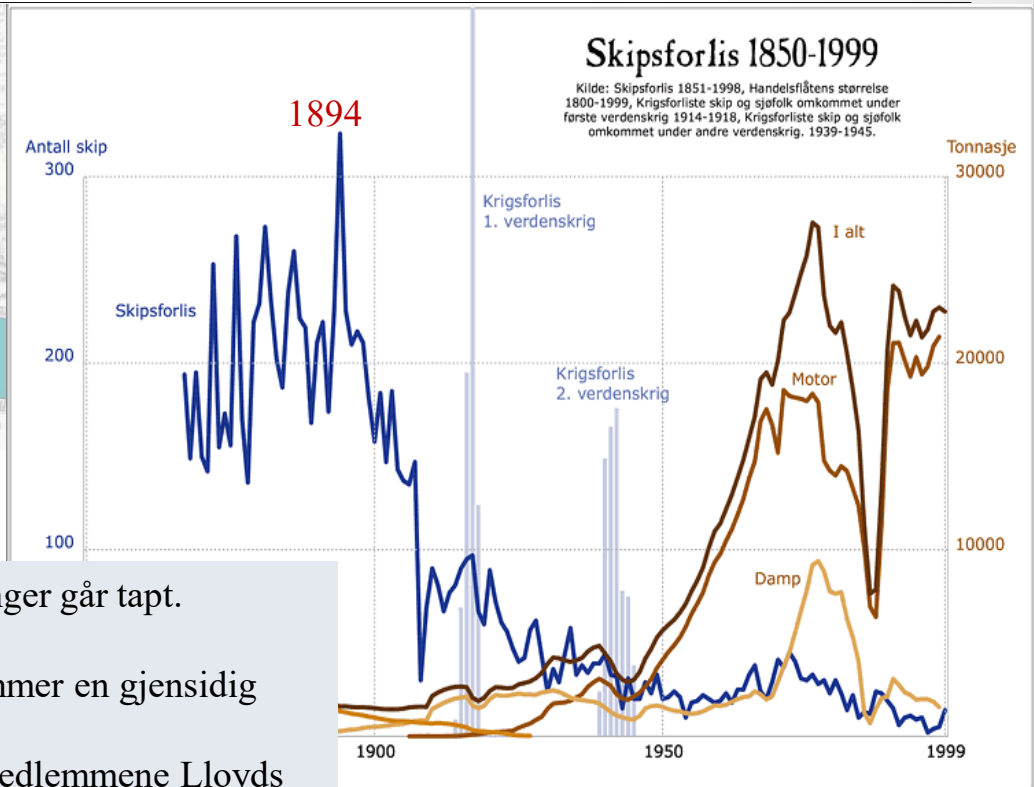
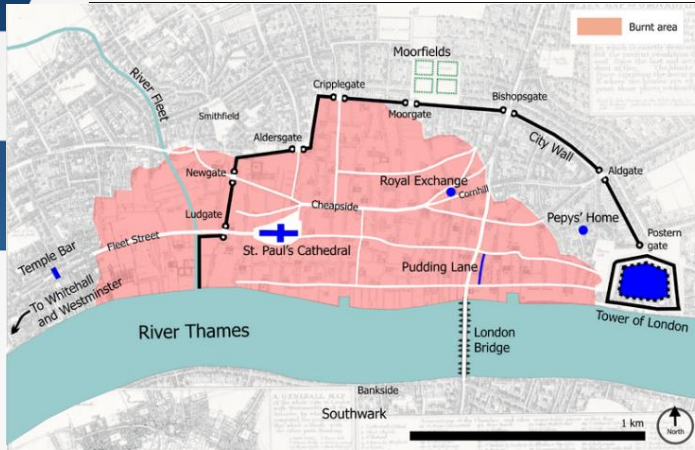
Universitetet
i Stavanger



Disposisjon

- Et historisk bakteppe: Interessekonflikten mellom statlig *regulering* og markedsaktørers egenkontroll gjennom *standardisering og sertifisering*.
- Bokens bakteppe:
 - Undervisningsprogram + bokprosjektet «Risiko og tilsyn»
 - Faglige og tematiske utfordringer
- Bokens hovedinnhold
 - Del 1. Perspektiver på normering, regulering og standardisering
 - Del 2. Praktiske eksempler
 - Del 3. Et kritisk blikk på standarder
- Utfordringer ved offshoreregimet
- Grunnlag for bedre regulering

Et maritimt regime for standarder og sertifisering



1666: London City brenner og 13000 bygninger går tapt.

Spørsmål om risiko og forsikring.

1774: På Lloyds kaffebar danner 79 medlemmer en gjensidig forsikringsklubb.

For å sette riktig premie danner de samme medlemmene Lloyds Register of Shipping.

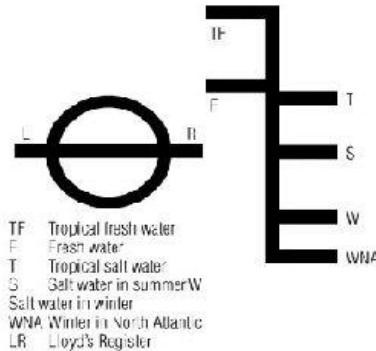
1864: Det norske Veritas blir etablert.

1906: Sjødyktighetsloven gir DNV «lovgivende og dømmende»

myndighet.



Konflikten om lastemerket (I) (boks 4.1, s. 68)



Den engelske parlamentariker Samuel Plimsoll (1824-1889) hadde et sterkt engasjement for at myndighetene skulle ha en bedre kontroll med skipene og deres lasteevne. Hans forslag var at det ble malt et merke på skipssiden.

Tusenvis av britiske skip forliste grunnet overlast eller dårlig vedlikehold og en av fem sjømenn omkom. I 1875 ble det vedtatt en sjøsikkerhetslov, men statsminister Disraeli erklærte at loven ikke ville bli vedtatt.

Opinionen tvang regjeringen til å fremme et lovforslag som året etter ble tilføyd «the Merchant Shipping Act». Loven ga myndighetene bedre muligheter for å inspisere skip, og innførte en lastelinje, som raskt ble kjent som *plimsollmerket*.

Plimsoll besøkte Christiania i 1877 og ble mottatt som en helt. Her var også Henrik Ibsen som i 1877-78 skrev om de «flytende likkister» i skuespillet *Samfunnets støtter*.

Konflikten om lastemerket (II) (boks 4.1, s. 68)

I Norge toppet forlisene seg i **1894**, da nær 10 prosent av den samlede tonnasje gikk tapt, og over 300 sjøfolk mistet livet. Skipene var godkjent (sertifisert) etter en **teknisk standard** fra engelske Lloyds og Det norske Veritas (DNV).

Stortinget nedsatte en kommisjon som i **1894** foreslo en revidert sjødyktighetslov. Under behandlingen i Stortinget i 1901 avsluttet venstremannen Gunnar Knudsen sitt innlegg med å peke på at skipperen med reders ønske og samtykke kunne overlaste et skip for å få driften til å bli lønnsom:

«... Men det er jo klart, at naar vore gjensidige assuranceforeninger og det dertil knyttede Norske Veritas er saaledes indrettet, at en skipsreder kan assurere sit skip for en sum 3–4 gange saa meget, som han har betalt for det, saa skipperen har part – for det er meget ofte tilfældet – saa er det jo en mislig stilling at sætte en mand i».

Paulsen, Andersen, Collett og Stensrud (2014) *Building Trust*. DnV 1864-2014

Sjøfartsinspektøren (1911) og OD-direktøren(1970+)

Sjøfartsinspektør **Magnus Andersen** (1857–1938) kom i konflikt med utenriksminister Johannes Irgens i forhandlinger om innføring av **lastemerket** i Norge, og regjeringen gav han avskjedig i 1911.

Det skapte politisk opprør og førte til politisk opprør og en allianse mellom Venstre og Arbeiderpartiet.

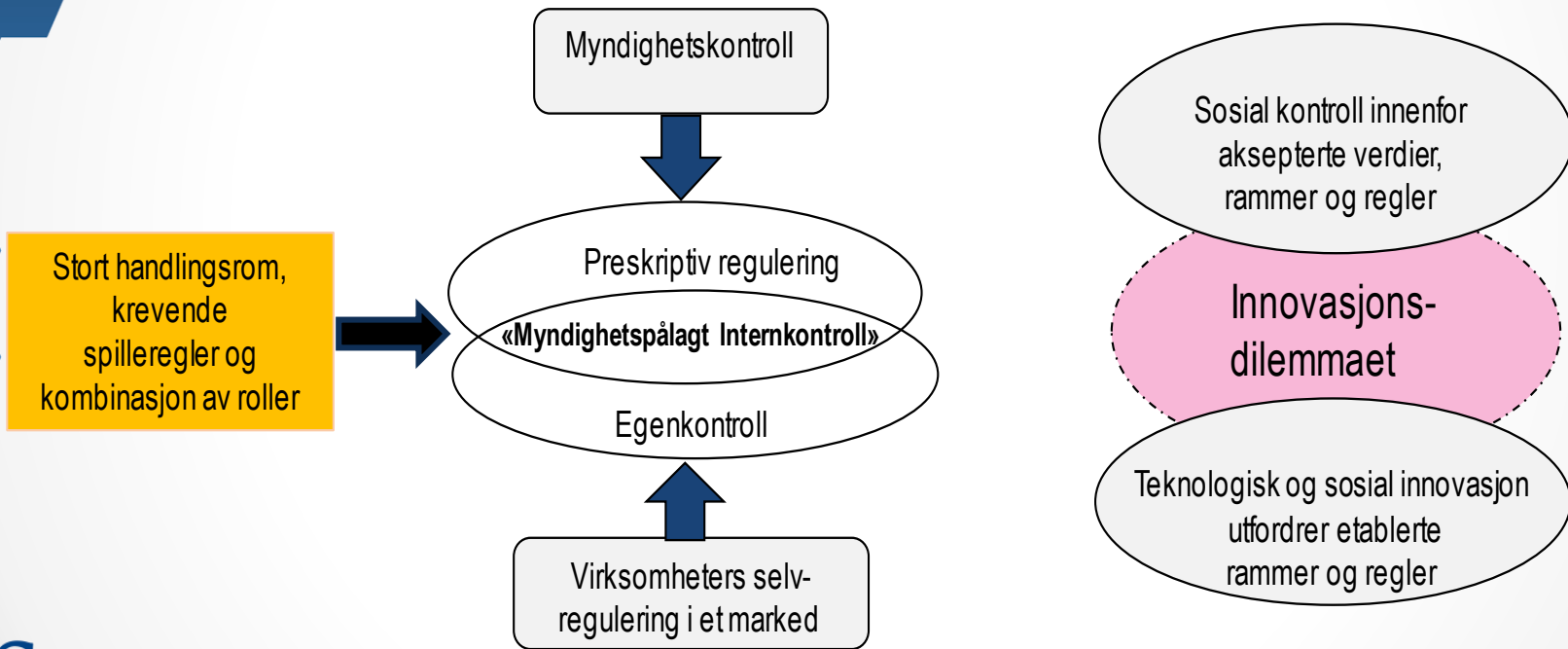
Magnus Andersen startet opp *Kysten* -> *Norges Sjøfartstidene* -> *Dagens Næringsliv*



70 år senere dukket striden opp på nytt. I kampen mot det nylig etablerte Oljedirektorat (OD) mobiliserte et selvbevisst DNV alle sine faglig/administrative ressurser og sine allierte for å beholde sin posisjon i offshoresektoren. Spenningen mellom OD og DNV bygget seg opp, og i et avgjørende møte mellom dem hadde direktøren i OD, Fredrik Hageman, tatt med seg *Magnus Andersen sin selvbiografi*, et signal til motparten om at OD ikke hadde tenkt å bli den tapende part i «The second Veritas War».

DNV fikk ikke beholde sin dobbeltrolle ved både å representere myndighetene og operatørene, og samarbeidet mellom OD og DNV ble formalisert gjennom en rammeavtale

Bokens bakteppe (I)



Bokens bakteppe (II)

Kategori	Hovedgruppe	Eksempler
Rettslig bindende normer	Lover	Petroleumsloven, Arbeidsmiljøloven
	Forskrifter	Rammeforskriften (Kongelig res.) Administrative forskrifter (Ptil) - Styringsforskriften - Aktivitetsforskriften - Innretningsforskriften - Andre forskrifter
Ikke-rettslige normer	Veiledninger	Veiledning og fortolkning til forskrifter Henstillinger, likelydende brev, kampanjer, meroffentlighet, advarsel, (Barrierenotat),
	Ulovfestede virkemidler	
Ikke-rettslige normer	Industrinormer, og standarder. Prosedyrer og «Beste praksis».	NORSOK-standarder* Anerkjente industristandarder Virksomhetenes egne krav, prosedyrer og retningslinjer Prosjektspesifikke krav og retningslinjer



Rettslige standarder



Kap. 9: Bruk av funksjonsbaserte regelverk og rettslige standarder



Kap. 5: Rettsregler, rettslige standarder og rettskilder.



Hovedinnhold (del 1)

- **Kap. 2: Perspektiver på normering og drøfting av begreper:**
 - Klassifisering og kvalitet ved ulike typer normer
 - Ulike reguleringsformer, definert og kategorisert i faglitteraturen
- **Kap. 3: Utfordringer ved overgangen fra detaljerte/preskriptive til formåls- og prinsippbaserte regler:**
 - Avveininger
 - Dilemmaer
 - Paradokser.
- **Kap. 4: Standardisering og standardiseringsprosesser**
 - Hvordan er de koblet til *rettslig baserte* regimer
 - Sammenhengen mellom standardisering og offentlig regulering, nasjonalt og innen EU-EØS.

Hovedinnhold (del 1 og 2)

- *Kap. 5: Hvordan anvende mål- og funksjonskrav:*
 - Forståelse og anvendelse av *begrepet rettslig standard*
 - Håndhevelse funksjonskrav; både gjennom rettsapparatet og forvaltning innenfor et formelt sett samlet rettssystem.
- *Kap. 6: Begrepet og fenomenet skjønn:*
 - Prosessen med å treffe en avgjørelse der regler og retningslinjer ikke gir entydige svar
- Bokens del II inneholder empiriske eksempler som belyser prosesser fra regelutformingsfasen til faktisk håndheving og implementering med spørsmål som:
 - Hvor stort er rommet for faglig skjønnsutøvelse,
 - Hvordan bidrar ulike aktører til å «fylle rommet» med mer presise og praktisk realiserte løsninger
 - Hvilken rolle spiller ulike faglige/rettslige standarder i forståelsen av hva som er «godt nok»?

Hovedinnhold (del 2)

- *Kap 7: Utviklingen av regelverk og standarder i norsk petroleumsvirksomhet*
 - Sett gjennom to tidsepoker med 1985 som et viktig vendepunkt
 - Et hovedtrekk er samarbeid mellom partene og forskningsinstitusjoner i normerings- og standardiseringsarbeidet
- *Kap. 8: Forholdet mellom Polarkoden og det funksjonsbaserte regelverket:*
 - Utvikling av standarder og anerkjente praksis
 - Erfaringer med programmet SARex I og II
 - Tester og øvelser med redningsutstyr og redningsressurser i polare områder

Hovedinnhold (del 2)

- *Kap. 9:* Drøfter «handlingsrommet» mellom rettslige bestemmelser, faglig forsvarlighet og «beste praksis» ved hjemmebaserte tjenester:
 - Case: To dødsbranner ved hjemmebaserte tjenester
- *Kap. 10:* Etterlevelse av funksjonsbaserte krav i lovgivningen gjennom institusjonalisert praksis.
 - Eksempler fra helsesektoren.
- *Kap. 11:* Regulering av storulykkesrisiko.
 - Hvordan risikoanalyser skal bidra til et forsvarlig sikkerhetsnivå for berørte omgivelser
 - Forventningene til industrien og kommunene som arealplanmyndighet.
- *Kap. 12:* Overgangen til funksjonsbaserte regler innen elsikkerhetsområdet
 - Teknisk og fagtungt reguleringsområde preget av omfattende tekniske forskrifter
 - Nasjonale og internasjonale standarder utfyller regelverket

Hovedinnhold (del 2 + del 3)

- **Kap. 13: Standarder for IKT-sikkerhet**
 - Utfordringer og sårbarhet ved lange digitale verdikjeder som krysser landegrenser
 - Hvordan NVE har utviklet og utprøvd et tilsynsregime
- **Kap. 14: Regulering og standardisering i kraftsektoren**
 - Erfaringer og holdninger og utfordringer der IKT-sikkerhet og cyberangrep er blitt en stor utfordring
- **Kap. 15: Organisatoriske og institusjonelle prosesser knyttet til utvikling av standarder**
 - Eksempel hentet fra NORSOK-standarder og trepartssamarbeidet
- **Kap. 16: Oppsummering og utfordringer**
 - *Normering og legitimitet*
 - *Et globalt og ansiktsløst standardiseringsregime*
 - *Statlig delegering og skjønnsutfordringer*
 - *Behov for mer kunnskap og forskningsinnsats*

Offshoreregimet er utviklet i et spenningsfelt

Fra «The first Veritas war» i 1911 til forvaltningsrevisjon anno 2019

The first Veritas war: Magnus Andersen i konflikt om lastemerket og avskjeden i 1911.

The second Veritas war (1979):

«Vi finner det foreliggende forslag ...meget utilfredsstillende formulert: Det gjelder de krav – eller rettere sagt mangel på krav - som er anført i forbindelse med verifikasjoner av at kvalitetskontrollen er utført på en tilfredsstillende måte».

Meld. St.12 (2017 – 2018):
Myndigheter og partene i næringen anser i hovedtrekk at dagens helse-, miljø- og sikkerhetsregime er robust og velfungerende, med et høyt sikkerhetsnivå. De har også tillit til at den nåværende system- og risikobaserte modellen for oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten er godt egnet.

Regelverksrevisjon «RV 07»: DN 12 Jan. 2009:

Slakter nye oljeregler

OLJE
Justisdepartementet slakter de nye oljeforskriftene Petroleumstilsynet foreslår. Forskriftene er for uklare og skjennsbaserte, presser bedriftene for lite, kan svekke sikkerheten og åpne for korrupsjon.

JOSTEIN LØVÅS
STAVANGER

Helt siden Petroleumstilsynet overtok ansvaret for de store petroleumsanleggene på land i 2004, har tilsynet jobbet med å lage felles sikkerhetsforskrifter for all petroleumsvirksomhet til lands og til vanns.

Plukkes fra hverandre
Forslagene møter imidlertid kraftig motbær fra øverste juridisk hold. I en felles høringsuttalelse fra Justisdepartementet, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap og Maritimt livets sikkerhetsorganisasjon er ordbruken klar: «Innføring av et regelverk som foreslås, mener vi

vil svekke sikkerheten og øke faren for uønskede hendelser».

Høringsuttalelsen kaller like godt det foreslåtte regelverket for «ubegrip, ubehagelig, og egnet til å skape forvirring og uklarhet», og foreslår at Petroleumstilsynet begynner hele sitt arbeid på nytt, i assistanse med Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. Brevet viser også til et annet høringsvar fra Forskriftsenheten i Lovavdelingen i Justisdepartementet, hvor Petroleumstilsynets forslag plukkes fra hverandre:

■ Forskriftene legger opp til bruk av sjøen. Problemet er at det da blir vanskelig for myndighetene å fastslå regelverksbrudd.

■ Dermed vil de regulerte bedriftene også ha liten grunn til å anstrenge seg for maksimal sikkerhet.

■ Innslaget av skjenn gir også «en uheldig fare for påvirkning av tjenestemenn».

I høringsuttalelsen anbefales like godt lovavdelingen sitt eget «kurs i regelverksteknikk» for tilsynet.

I Petroleumstilsynet møtes kritikken med like bastant forsvær. Tilsynet har lenge stått

for en sikkerhetsfilosofi som legger opp til en funksjonelt regelverk med nye egenkontroll fra selskapene – i motsetning til det tilsynet oppfatter som «formalbasert».

Kulturkonflikt

- Vi kjenner godt til innvendingene fra Justisdepartementet, sier Petroleumstilsynets talekvinne Inger Anda.

Også i 2006 ga juristene tilsvarende tilbakemeldinger i en første høringsrunde. Nå har imidlertid tilsynet sendt forskriftene videre til sluttbehandling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet for de skal fastsettes ved kongelig resolusjon. Ekspedisjonssjef Gandia Kvam i departementet oppgir at Justisdepartementets innspill vil bli vurdert nøye. Likovred har hun sans for

Petroleumstilsynets sikkerhetsfilosofi.
- Vi mener at det tilsyns- og regelverksregime som er etablert for petroleumsvirksomheten på sokkelen har vært meget vellykket – det er derfor vi arbeider med å også gjøre det gjeldende på nærmere navngitte landanlegg.
jostein.lov@dn.no

Arbeidere føler seg utrygge

STAVANGER: Oljarbeiderforeningen Sals er blant de historiske kritikerne av Petroleumstilsynets foreslåtte nye forskrifter for petroleumsanlegg til havs og til lands.

Sikkerhetsansvarlig Roy Erling Furre i Sals viser til at det har vært en rekke alvorlige episoder på blant annet Snøro og Startford-plattformene de siste årene. Senest sist uke måtte Kjetin-plattformen stenge ned på grunn av bekymring for en innbløtning.

Han mener Petroleumstilsynets «funksjonelle regelverk» har



KRITISK: Sikkerhetsansvarlig Roy Erling Furre. Foto: Scanpix

spilt fallt.
- Interkontroll fra selskapenes side er ikke nok til å få HMS-problemerne til å forsvinne, sier Furre.

Han mener dagens sikkerhetsforskrifter er fulle av forventninger som «god nok», «tilfredsstillende», «forsvarlig» og «bare».

- I visse tilfelle kan dette fungere dersom selskapene virkelig ønsker å følge opp regelverket. Men i nedgangstider som disse, frykter vi at sikkerheten vil lide, sier Furre.

Han mener også selskapene har et problem med dagens regler, fordi det er nesten umulig for dem å fastslå hvilket sikkerhetsnivå som er «godt nok».

Pressemelding fra Riksrevisjonen 15.1.2019:

Petroleumstilsynet har liten påvirkning på oljeselskaperes sikkerhetsarbeid.



Universitetet
i Stavanger

Opp eller ned på virkemiddeltrappen (?)

Ptil, politi og straff – ikke så enkelt

PETROLEUMSTILSYNETS (Ptil) undersøker av å anmeldte brudd på sikkerhetsreguleringer har skapt overskrifter i Aftenbladet. Bellona mener at Ptil med dette svikter som tilsynsmyndighet og må bli tøffere. De adværer også mot for tette bind til oljeindustrien. Statseksister Cecilie Svalesund er trygg på at Ptil bruker riktige virkemidler. Ptil understreker at deres oppgave er å sørge for at næringen iverksetter tiltak som oppfylter regelverkene.



Knut Havnvik
Ansvarlig Ptil, Statseksister Bellona

kusjon om at noen må straffes. Dette er problematisk fordi politiet og påtalemyndigheten samarbeider tett med Ptil under hele etterforskningen.

Samarbeidet innebærer blant annet at Ptil gir fagkyndige råd til politiet. Ptil er gjerne til stede under etterforskning på en installasjon, og noen ganger også under politi-

retlige krav til et sikkerhetsnivå – såkalte «funksjonskrav». Tanken er at det skal være opp til det enkelte selskap å fastlegge hvordan dette nivået skal oppnås.

Et eksempel er styringsforskriften paragraf 11. Her stilles krav til blant annet problemstillingen som angår helset, miljø og sikkerhet, og **stillede krav til et sikkerhetsnivå – såkalte «funksjonskrav».**

egenlig en problemstilling «allsidig og tilstrekkelig belyst» etter styringsforskriften paragraf 11? Enten flere problemer i denne sammenheng er faren for at det blir sakbehandlingen i Ptil som avgjør hva som er straffbart eller ikke.

EN ANNEN UTFORDRING er Ptils dob-

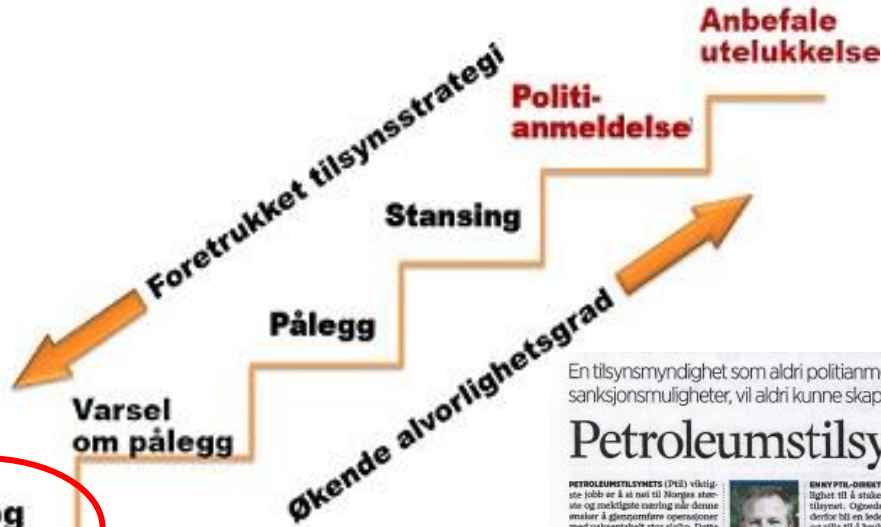
Selv om diskusjonen om bruk av straff og Ptils rolle er viktig, fortjener ikke tilsynets undersøkelser av å politianmelde lovbrudd så store overskrifter. Politiet trenger ikke en anmeldelse for å etterforske brudd på sikkerhetsreguleringer. Politivet kan og skal iverksette etterforskning på eget initiativ. Ummeldelse av politianmelde er derfor fremst og fremst et problem dersom det fører til så alvorlige lovbrudd går under radaren til politiet slik at de ikke blir etterforsket.

SÅ LANGT er det lite som tyder på at dette er et stort problem. Selv om Ptil ikke sumede, vil det i praksis være politiet om potensielt straffbare forhold. I følge politiet er Ptil «flinkere til å varsle om alvorlige hendelser». Tilsynet publiserer dessuten egne grenskninge og (varsel) pålegg på sine egne hjemmesider.

Det er heller ikke gitt at Ptil bør anmeldte lovbrudd. Faren er at anmeldelsen fremskrir som Ptils kom-

Et av flere problemer er faren for at det blir sakbehandlingen i Ptil som avgjør hva som er straffbart eller ikke.

etterskrifter som oppfylter regelverkene.



En tilsynsmyndighet som aldri politianmelder, og samtidig er tilbakeholden med egne sanksjonsmuligheter, vil aldri kunne skape den nødvendige respekt for gjeldende regelverk.

Petroleumstilsynet må bli tøffere



Hårf Wiltonsen
Ansvarlig Ptil, Statseksister Bellona

PETROLEUMSTILSYNETS (Ptil) viktigste jobb er å stå ut mot Norges største og mest kjente virksomheter. Ognedal etterfølger ber derfor til en leder med større evne og vilje til å bruke de virkemidlene som Ptil er utrustet med, i kraft av sin rolle som tilsynsmyndighet for teknisk sikkerhet på norsk sokkel.

HVA ER SÅ GRUNNENE til Ptils etterfølger overfor oljeindustrien har vært så uønskede? Eller viktigere er det faktisk at denne praksis faller sammen i tid med endrede samarbeidsforhold for norsk oljeindustri. En sånende skikkel med et høyt leprodusjon medfører høyere produktivitet og mer miljø. Dette forsterker interessenforholdet mellom sikkerhetsmyndighet og den ene siden og ønsket om økonomisk vekst på den andre. Dette har igjen stilt ledelsen i mange norske oljeselskaper overfor norske sikkerhetsmyndigheter, og er integrert til å håndtere.

regulering, kombinert med utfordringen fra Ptil, har utløst hendelser med store sikkerhetspotensial.

OVER TID har Ptils etterfølger vært med på å skape en kultur i norsk oljeindustri hvor regelverket for gjeldende HMS-regler forsvinner. Vi har sett en rekke eksempler på uaktsomme praksis som norsk oljeindustri i dag tillater seg, og som Ptil stillende ser igjen som tegn på.

DEN VIKTIGSTE OPPGAVEN til Ognedal etterfølger blir derfor å gjennomføre Ptil som et effektivt verktøy for håndhevelse av norske sikkerhetsreguleringer. Bellona er klar over at Ptil har en begrenset ressursutnyttelse, etter som tilsynets oppgaver har vokst raskere enn tilgjengelig i driftsmidler. Av denne grunn har Bellona gjennom våre innspill til statsbudsjettet de siste årene krevd en dobling av tilsynets budsjett.

Men Norges kanskje viktigste tilsynsorgan behøver ikke bare større midler, det trenger også en alvorlig vilje til å bruke dem. Bellona håper at Arbeidsdepartementet vil legge et stort, nye som illustrerer gjennom at politiet lepente etterfor-

skjer ulovligheter på sokkelen. Men etterforskningens skyldes ikke anmeldelse fra Ptil, som er den aktøren i Norge som stiller med best oversett. Hvorfor? Fordi Ptil har som politikk at de aldri politianmelder. En tilsynsmyndighet som aldri politianmelder, og samtidig er tilbakeholden med å benytte egne sanksjonsmuligheter, vil aldri kunne skape den nødvendige respekt for gjeldende regelverk.

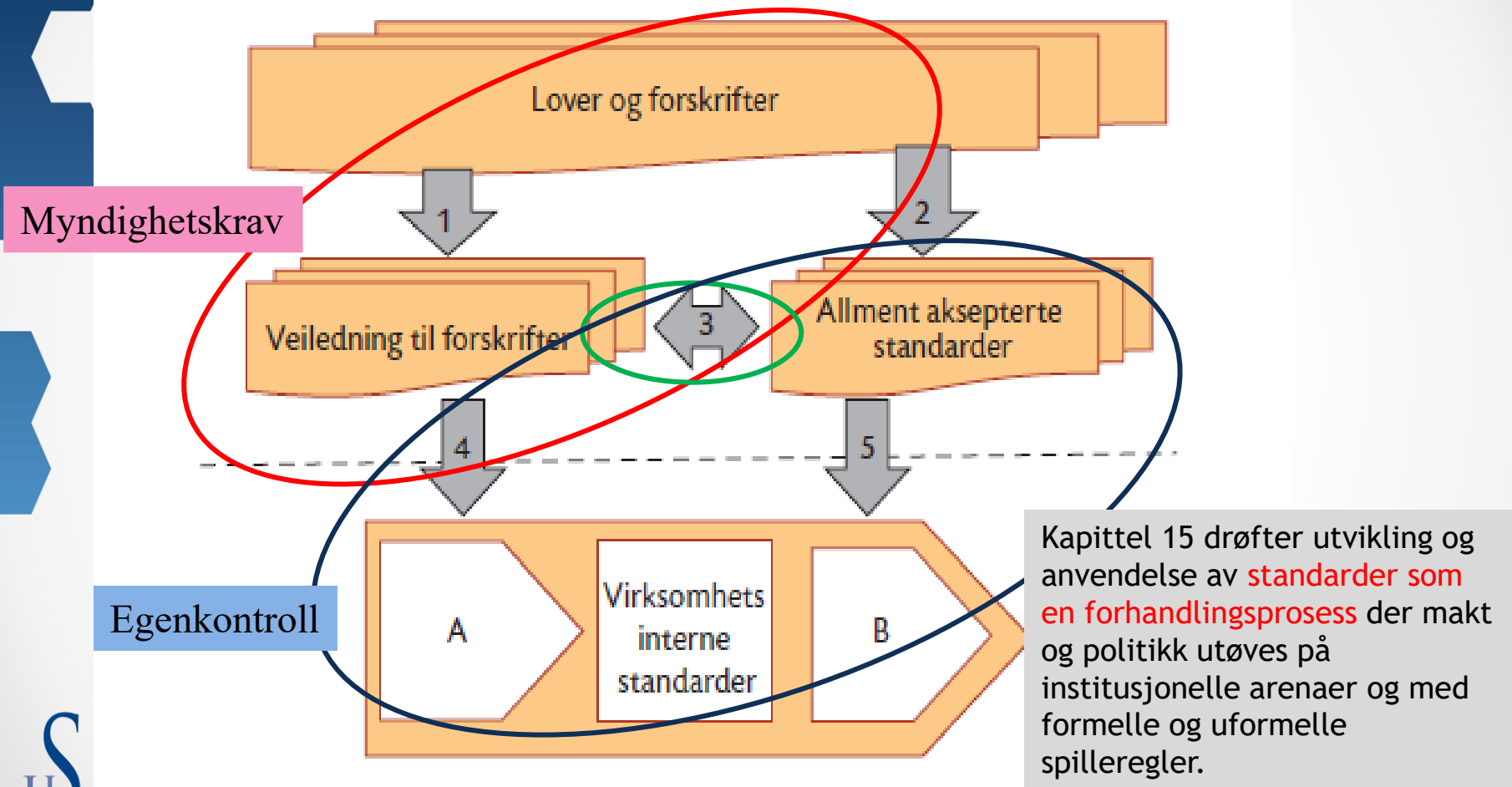
DEN VIKTIGSTE OPPGAVEN til Ognedal etterfølger blir derfor å gjennomføre Ptil som et effektivt verktøy for håndhevelse av norske sikkerhetsreguleringer. Bellona er klar over at Ptil har en begrenset ressursutnyttelse, etter som tilsynets oppgaver har vokst raskere enn tilgjengelig i driftsmidler. Av denne grunn har Bellona gjennom våre innspill til statsbudsjettet de siste årene krevd en dobling av tilsynets budsjett.

Men Norges kanskje viktigste tilsynsorgan behøver ikke bare større midler, det trenger også en alvorlig vilje til å bruke dem. Bellona håper at Arbeidsdepartementet vil legge et stort, nye som illustrerer gjennom at politiet lepente etterfor-

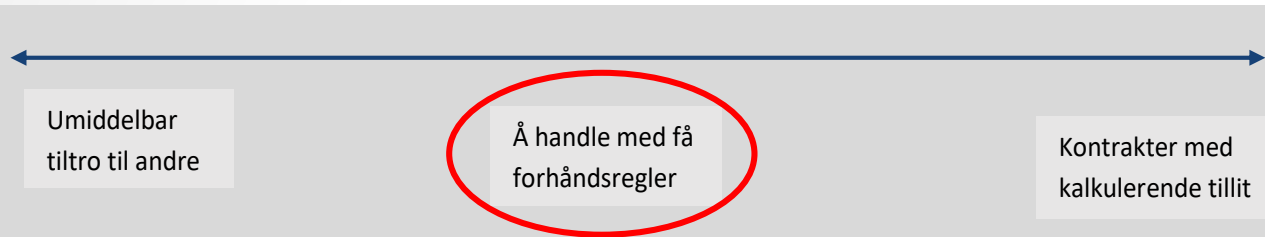


Universitetet i Stavanger

Hvem «setter standardene» og hvor hør de hjemme?

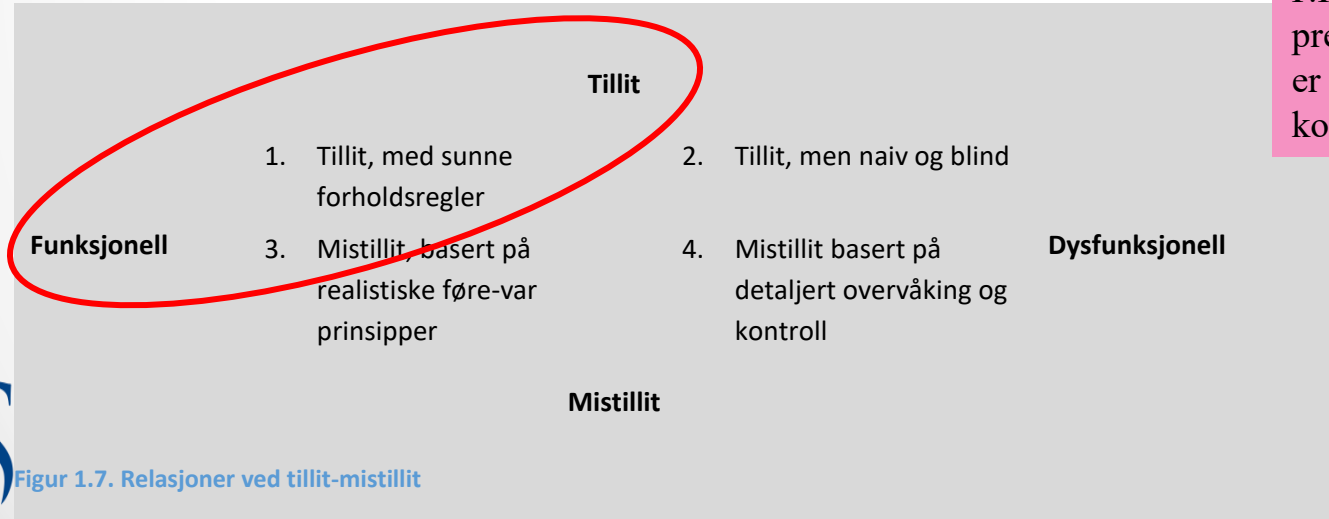


Tillit mellom aktører med til dels motstridende, men legitimer interesser



Figur 1.6 Ulike dimensjoner ved tillit

Riksrevisjonen 15.1.2019:
 P.K. Foss på pressekonferansen: «Tillit er bra, men av og til er kontroll nødvendig»



U **Figur 1.7. Relasjoner ved tillit-mistillit**

Behovet for mer kunnskap og forskningsinnsats (kap. 16.5)

Bedre regulering?

Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess

– med eksempler fra miljøregulering av næringsvirksomhet

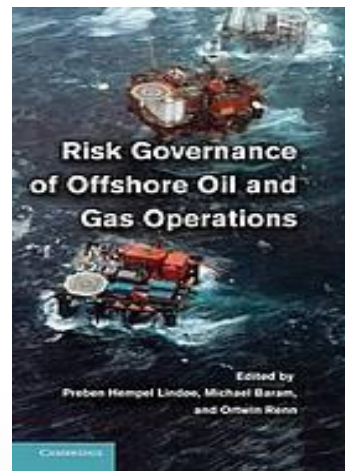
«Den nordiske modellen kan ses som en skrittvis (eller inkrementell tilnærming), som kan legge til for lærende organisasjoner og systematiske prøve- og feile-strategier. (s. 468)

Jon Christian Fløysvik Nordrum

Hovedutfordringen for den norske reguleringsmodellen: Å forbedre den delen av det generelle kunnskapsgrunnlaget og styringsteorien som har særlig relevans for norske forhold (s. 478)



Universitetet
i Stavanger



As the Norwegian approach to offshore oil regulation suggests, adaptive regulation may also require a proactive regulator who is constantly on the look for problems and mediators solutions as the arise (p. 560)

Takk for oppmerksomheten

Kilder:

- Engen, O.A. and Lindøe, P.H. (2017). «The Nordic Model of Offshore Oil Regulation: Managing risk through a Proactive Regulator». In Balleisen et al. (eds.) *Policy Shock. Recalibrating Risk and Regulation after Oil Spills, Nuclear Accidents and Financial Crisis*. New York: Cambridge University Press.
- Lindøe, P.H., Baram, M.S & Renn, O. (2014). *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations*. New York: Cambridge University Press.
- Lindøe, P.H., Kringen, J. og Braut, G.S. (2015). *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindøe, P. H. (2018). *Risiko, tillit og kontroll. Et aktørperspektiv på risikostyring*, Oslo: Gyldendal.
- Lindøe, P.H., Kringen, J. og Braut, G.S. (2018). *Risiko og tilsyn, Perspektiver og praksis*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordrum, J.C. F. (2017). *Bedre regulering. Årsaks-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*. Oslo: PhD-avhandling O