



Petroleumstilsynet

Postboks@ptil.no

Deres ref.
18/916

Arkiv / Saksnr.
13/00299

Oslo
28. september 2018

ARG

Høring – forslag til endringer i HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten og enkelte landanlegg

Det vises til høringsbrev av 2. juli fra Miljødirektoratet, Statens strålevern og Petroleumstilsynet vedrørende forslag til endringer i rammeforskriften, styringsforskriften, innretningsforskriften, aktivitetsforskriften og teknisk og operasjonell forskrift med veiledninger. Norges Rederiforbund berøres primært av Petroleumstilsynets forslag, og våre høringskommentarer konsentreres om forslagene vedrørende Walk to work.

Norges Rederiforbunds kommentarer til høringsforslagene kan oppsummeres i følgende punkter, som utdypes nærmere nedenfor:

- Vi er uenig i premissen om at Walk to work mot slike enklere innretninger som er foreslått regulert i forslag til ny bestemmelse i innretningsforskriften § 3 annet ledd ikke er en tilgjengelig løsning under dagens regelverk. Så lenge det er tale om funksjoner det kun sporadisk er behov for under utvinningsperioden faller det ikke under definisjonen innretningsvirksomhet og er dermed fartøysvirksomhet
- Vi er imidlertid enig i at konseptet – så langt det benyttes til innkvartering mellom arbeidsperioder på en petroleumsinnetning og ikke kun som alternativt transportmiddel – er nytt i norsk petroleumssammenheng
- Vi mener at det er unødvendig å presisere at arbeidsmiljøloven gjelder for de som arbeider på enklere innretninger og innkvarteres på fartøy. Det er uklart hva man vil oppnå med endringen i rammeforskriften § 4 utover det som naturlig uansett vil være situasjonen mellom arbeidsavtalens parter
- Tilleggskrav til virksomheten som fartøyene benyttes i må hjemles i petroleumsløven og anses nødvendige for at fartøyene ikke skal utgjøre noen fare overfor installasjoner, personell og miljø
- Kravene må knyttes rettighetshavers overordnede styring av sikkerheten på feltet og ikke fartøyene som sådan



Overordnede betraktninger – det som søkes regulert er fartøysvirksomhet

I høringsbrevet heter det innledningsvis under omtalen av forslaget til regulering av walk to work mot enklere innretninger, at fartøyer benyttet i petroleumsvirksomheten i stor grad har vært bemannet med maritimt mannskap som også ivaretar petroleumsfunksjonene til fartøyet. Vi ønsker å påpeke at begrepet "petroleumsfunksjoner" kan virke misvisende i denne sammenheng, da walk to work ikke er utviklet spesielt for petroleumsvirksomhet men primært er et konsept som er benyttet i tilknytning til arbeid på vindturbinparker. Når det vurderes å ta i bruk slike konsepter i petroleumindustrien er det viktig at en unngår å

- 1) skape regulatoriske barrierer som reduserer konkurransen, virker kostnadsdrivende og således også aktivitetsdempende for sektoren, og
- 2) bidra til å svekke mobiliteten på tvers av sokkelgrenser og mellom havnæringer

Vi merker oss at Petroleumstilsynet fastholder oppfatningen om at fartøy som brukes til å transportere og innkvartere nødvendig personell for utføring av virksomheten på de enklere innretningene ikke er tilgjengelig under dagens regulering. Norges Rederiforbund er ikke enig i dette all den tid man har å gjøre med en aktivitet som det ikke er behov for under hele eller det vesentligste av utvinningsperioden, jf. den nærmere avgrensning av innretningsbegrepet i Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) som nærmere redegjort for i vårt høringsbrev av 29. september 2017.

Norges Rederiforbund representerer i dag både medlemsbedrifter som eier/driver boliginnretninger ("floteller") og rederier som eier/driver forsynings- og hjelpefartøy (offshore servicefartøy) med walk to work-kapasitet. For begge grupper er det svært viktig med forutsigbare rammevilkår og grenser mellom innretnings- og fartøysvirksomhet. Mellom disse medlemsgruppene er det delte oppfatninger om hvordan disse forhold bør reguleres og hvor grensene skal trekkes. Rederiforbundet har ikke tatt stilling til hvorvidt det er ønskelig med en politisk kursendring på dette området og hvor langt denne eventuelt skal gå. Våre innspill tar utgangspunkt i gjeldende rett og hvordan disse konseptenes naturlige plassering bør plasseres innenfor eksisterende rammer.

Slik vi leser petroleumslovens forarbeider vil det gå et naturlig regulatorisk skille mellom fast og sporadisk innkvarteringsbehov, avhengig av hvorvidt det arbeides på normalt bemannede eller normalt ubemannede innretninger slik disse tenkes regulert i forslag til ny § 3 annet ledd i innretningsforskriften. Når fartøy for innkvartering av personell benyttes mot enklere innretninger uten boligmodul og helikopterdekk som er ubemannede i normal drift, som er det forslaget er knyttet til, er dette fartøysvirksomhet. Motsatt vil vi anta at et fartøy vil drive innretningsvirksomhet i petroleumslovens forstand dersom det – om enn midlertidig – ivaretar en innkvarteringsfunksjon som det er behov for under hele eller det vesentligste av utvinningsperioden.



Når det gjelder sokkelmyndighetenes regulering av petroleumsvirksomhet fra fartøy viser vi til Innst. O. nr. 33 (1984-85) hvor det er inntatt brev fra Olje- og energidepartementet til energi- og industrikomiteen av 2. mai 1984 med visste presiseringer for så vidt angår sikkerhetsaspekter ved forsynings- og hjelpefartøy, som senere har blitt lagt til grunn.

Brevet viser til at slike fartøyer faller utenfor innretningsbegrepet, men at de ikke med det faller fullstendig utenfor loven. Departementet trekker deretter opp noen retningslinjer for hva det innebærer at fartøysfunksjoner med naturlig tilknytning til undersøkelse og utvinning faller inn under lovens virkeområde.

Det gis anvisning på at det kan stilles sikkerhetskrav til fartøy for å sikre anlegg eller innretninger eller personellet som oppholder seg på innretningene mot skade. Departementet presiserer at dette ikke tar sikte på byggingen av fartøyene, altså tekniske krav til fartøyet som sådan, som skjer i henhold til sjøfartslovgivningen, men at det kan stilles visse krav til bruken av fartøyene for at disse ikke skal utgjøre fare for innretninger, personell og ytre miljø, fanget opp av kravet til forsvarlig virksomhet som i dag er nedfelt i petroleumsløven § 10-1 og rammeforskriften § 10.

Departementet legger opp til at kontrollen inngår i rettighetshavernes internkontroll slik at disse må ta stilling til om forsvarlighetskravet er tilfredsstillt. Det uttales videre at internkontrollen kan suppleres av myndighetskontroll gjennom brukersamtykke.

Rammeforskriften § 4 og arbeidsmiljølovens virkeområde

Petroleumstilsynet legger til grunn at arbeidsforholdet til personellet som skal arbeide på enklere innretninger vil være knyttet til faste, bemannede innretninger og at disse arbeidstakerne i utgangspunktet er omfattet av arbeidsmiljøloven. Dersom dette faktisk er tilfelle, hvilket vi antar i hvert fall vil være det normale, kan vi ikke se at personellet dermed faller utenfor arbeidsmiljøloven – i relasjon til deres arbeidsgiver – kun fordi de går om bord i et fartøy for å avvikle døgnhvile.

Personellet arbeider innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde når de befinner seg på den enklere innretningen. Det vil normalt være slik at det er arbeidsstedet – altså hvor arbeidet utføres – som er utslagsgivende for hvilken lovgivning som gjelder. Dersom man sporadisk arbeider på annet sted enn det sedvanlige, skifter man ikke uten videre den bakenforliggende vernelovgivning. Dette er eksempelvis kommet til uttrykk i forskrift om skipsarbeidsløvens virkeområde hvor det heter at loven ikke gjelder for arbeidstaker som har et arbeidsforhold "som reguleres av arbeidsmiljøloven og som kun i en kortere periode utfører arbeid om bord". Vi mener det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å regulere arbeidsmiljølovens anvendelse slik Petroleumstilsynet legger opp til, og anbefaler at man heller lar lovvalget styres av arbeidsavtalene supplert med alminnelige arbeidsrettslige lovvalgsregler.



Tilleggskrav til bruken av slike fartøy må være nødvendige

Vi er enig med Petroleumstilsynet i at bruk av walk to work-løsninger er noe nytt i norsk petroleumssammenheng og at enklere innretning og fartøy risikomessig bør vurderes i sammenheng når fartøyet er oppkoplet med innretningen. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at det er behov for å innføre særkrav utover det krav som påhviler operatøren til å sørge for forsvarlig virksomhet.

Forvaltningsloven § 37 stiller krav til utarbeidelse av forskrifter hvoretter forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Utredningsinstruksen krever videre at forskriftsgiver beskriver problemet på en klar og tydelig måte og redegjør for hvordan de konkrete forslagene skal avhjelpe dette.

Forslaget fremstår på enkelte områder som mer gjennomarbeidet enn tidligere utkast og på andre områder fremdeles umodent. Vi savner fortsatt en konkretisering og beskrivelse av hvordan forslaget tenkes anvendt i praksis, noe som vil være avgjørende for konsekvenser mht. kostnader, sikkerhetsnivå og tilgjengeligheten av denne typen løsninger. En gjennomgående utfordring med forslagene er at det er stor forskjell på forskrifts- og veiledningstekst. Veiledningstekstene gir gjennomgående anvisning på en snevrere regel enn det en objektiv fortolkning av forskriftsteksten skulle tilsi.

Petroleumstilsynet gir i høringsbrevet en god beskrivelse av hva som er formålet med regelverksforslaget:

- "gjør bruk av W2W-fartøy i tilknytning til enklere innretninger tilgjengelig for industrien,
- sikrer en helhetlig ivaretagelse av arbeidstakere i petroleumsvirksomheten,
- betrakter den enklere innretningen og W2W-fartøyet som én risikomessig enhet når disse er koblet sammen,
- gir Ptil grunnlag for helhetlig tilsyn med virksomheten og
- sikrer bruk av gode, hensiktsmessige fartøy til denne type aktivitet"

Tidligere høringsrunder og diskusjonene i Regelverksforum har avdekket stor uenighet om hvorvidt det eksisterer et "problem", som skal være at det er behov for særregulering for å gjøre konseptet tilgjengelig for industrien. Både forslaget som sådan, og det overordnede nivået på konsekvensvurderingene, hviler på denne omstridte premisen. Etter vår vurdering hadde det vært naturlig at Petroleumstilsynet redegjorde for de vurderinger som er gjort, herunder hvordan de bedømmer de ulike innvendinger som er reist.

Det har heller ikke konkretisert nærmere hvordan gjeldende regelverk ikke på en fyllestgjørende måte sikrer en helhetlig ivaretagelse av arbeidstakerne. Så lenge arbeidstakerne utfører arbeid på en innretning vil de være omfattet av alle verneregler som gjelder for innretninger, enten de er faste eller flyttbare.



Hensynet til å kunne betrakte enklere innretning og fartøy som en risikomessig innretning når de er koblet sammen kan ivaretas gjennom de krav som rettes mot innretningen og operatørens samlede planlegging, og må ivaretas på en måte som gjør at man ikke skaper uklarheter knyttet til ansvar og ansvarssubjekt.

Vi oppfatter at en sentral premisse for forslaget er å gi Petroleumstilsynet grunnlag for å føre et helhetlig tilsyn med virksomheten hvor disse aktivitetene sees i sammenheng. Her vil vi minne om at petroleumsløven allerede pålegger operatørselskaper en oppfølging ovenfor alle leverandører de benytter i petroleumsvirksomheten gjennom den såkalte påse-plikten. For leverandørene – hva enten det er tale om rederier eller serviceselskaper – innebærer dette en tilsynsvirksomhet som kommer i tillegg til offentlige tilsyn og som har en helt sentral rolle i HMS. Operatørens "tilsynsvirksomhet" med underleverandører og rederier skjer gjennom ulike metoder for informasjonsinnhenting, herunder revisjoner av rederikontorer ("audits"), inspeksjoner av fartøy ("vetting"), anbudsprosesser ("tender") og ulike former for møte- og intervjuaktivitet. Petroleumstilsynet kan drive overordnet oppfølging av påseansvaret – altså hvordan rettighetshaverne følger opp aktørene også på dette området som vi snakker om her. Forslaget peker ikke på mangler i dagens tilsynsregime/hjemmelsgrunnlag og forklarer ikke hva som nødvendiggjør forskriftsendringer.

Petroleumstilsynet ønsker å sikre bruk av gode, hensiktsmessige fartøy til denne typen aktivitet. De fartøy som er tilgjengelige og aktuelle å benytte er rent faktisk også av meget høy beskaffenhet, og vi kan derfor ikke se at dette hensynet i seg selv er noe argument for særregulering. Som kjent stiller oljeselskapene strenge krav til alle sine underleverandører, noe som i seg selv sikrer at kun de beste og mest velegnede organisasjoner og fartøy benyttes. Petroleumstilsynet vil kunne stille krav til planlegging og oppfølging av aktiviteten på feltet, og derigjennom på mer indirekte måte følge opp interaksjonen med fartøy som koples opp mot de enklere innretningene. I tillegg kommer det faktum at det arbeides med en egen IMO-kode for såkalt "Industrial Personnel" (IP-koden) som adresserer de særlige hensyn som gjør seg gjeldende. Arbeidsgruppen ledes av Norge.

I Justisdepartementets Veiledning om lov- og forskriftsarbeid, *Lovteknikk og lovforberedelse* punkt 14.3 heter det at "Regulering gjennom forskrift bør bare skje når rettslig regulering anses som det mest tjenlige virkemiddel". Petroleumstilsynet drøfter ingen alternativer til sine forslag om særregulering av disse fartøyene i forskriften. Vi mener generelt at styringskrav og operasjonelle krav knyttet til sikker overføring av personell mellom fartøy og enklere innretninger må kunne innrettes mot de enklere innretningene og eventuelt følges opp gjennom de tillatelser som er knyttet til disse.

Petroleumstilsynets beskrivelse av positive og negative virkninger av forskriftsendringene er svært overordnede og gir lite informasjon om hvordan man ser for seg at reglene faktisk vil virke og hvordan tilsynsmyndigheten vil praktisere dem. I Justisdepartementets Veiledning om lov- og forskriftsarbeid, *Lovteknikk og lovforberedelse*, kapittelet om forskrifter, klargjøres forholdet mellom hva som må fastsettes i forskrift og hva som faller utenfor forskriftsbegrepet som retningslinjer, veiledninger mv. slik:



"[En] kan tenke seg at en lov eller forskrift krever at en bestemt form for atferd skal være "forsvarlig". I et slikt tilfelle vil forvaltningsorganet ofte gi retningslinjer om hvordan man bør gå frem for å opptre "forsvarlig". Så lenge retningslinjene ikke kan oppfattes som mer enn en hjelp ved tolkningen av begrepet "forsvarlig", vil det i utgangspunktet ikke kunne anses som noen forskrift i forvaltningslovens forstand. Hvis man derimot knytter rettsvirkninger - f.eks. en eller annen form for sanksjon - ikke bare til om en opptreden er "forsvarlig", men til om man har opptrådt i samsvar med retningslinjene, vil dette føre til at det må anses å foreligge en forskrift i forvaltningslovens forstand."

Det er svært vanskelig å vurdere virkningene av forslaget når forholdet mellom norm og veiledning er så knapt beskrevet i høringsnotatet.

Til de konkrete forslagene

I tillegg til våre kommentarer vedrørende rammeforskriften § 4, vil vi særlig fremheve:

Vi noterer oss at forslaget fortsatt inneholder en henvisning til DNV GL-RU-SHIP del 6 kapittel 8 komfortklasse 1. Som redegjort for i forrige høringssvar er det i realiteten ikke fartøyer tilgjengelige hvis disse kravene skal legges til grunn. Hvorvidt det er realistisk å oppgradere eksisterende støttefartøyer fra klasse 3 til klasse 1 vurderes som usikkert og under enhver omstendighet uforholdsmessig kostbart.

Henvisningen til NORSOK R-002 i forslag til veiledningstekst til innretningsforskriften § 13 mener vi er uheldig. Denne standarden er ikke utviklet for å regulere gangbroer og etter vår oppfatning heller ikke egnet til dette. Det bør være tilstrekkelig å vise til DNV-standardene.

Det vises for øvrig til vedlagte kommentartabell for detaljerte merknader og subsidiære, alternative forslag.

Norges Rederiforbund stiller gjerne i et møte med Petroleumstilsynet om det er behov for en utdypning av våre innspill og merknader.

Med hilsen
Norges Rederiforbund

Are Gauslaa

Vedlegg: 1