

# Masteroppgave i Risikostyring og sikkerhetsledelse

Universitetet i Stavanger

Våren 2018

## **Utfordringer med funksjonelt regelverk og bruk av standarder i norsk petroleumsindustri?**

En studie av overordnet regelverk og normative standarder, og hva som avkreves av utredning ved utvikling av de forskjellige nivåene.

Av Øyvind Jonassen

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:** Våren 2018

---

**FORFATTER:** Øyvind Jonassen

**VEILEDER:** Preben H. Lindøe

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

Utfordringer med funksjonelt regelverk og bruk av standarder i norsk petroleumsindustri?

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Regulering, tilsyn, regelverksutvikling, standardisering

---

**SIDETALL:** 81+ vedlegg

**Stavanger 21.oktober 2018**

## Sammendrag

Oppgaven har som tittel «utfordringer med funksjonelt regelverk og bruk av standarder i norsk petroleumsindustri?» Noe av det som belyses i denne oppgaven antar jeg vil være de samme utfordringene i andre industrier eller deler av samfunnet som benytter et funksjonelt regelverk, og samtidig har et tilsyn som deltar i utviklingen av de refererte normene / standardene.

Oppgaven viser at Petroleumstilsynet ikke legger utredningsinstruksen til grunn når de sender regelverksforslag på høring. Videre viser oppgaven at det ville være svært vanskelig å fange opp alle konsekvensene i regelverksforslag som sendes på høring når det materielle innholdet i et regelverkskrav blir gitt i en standard som ligger utenfor regelverket.

Oppgaven peker på det problematiske i at man mister den transparensten som bør ligge til grunn i all regelverksutvikling når de materielle kravene fremkommer utenfor selve regelverket. Oppgaven har i undersøkelsen avdekket at petroleumstilsynet oppfattes å ha en tydelig påvirkning av det endelige innholdet i NORSOK standardene som legges til grunn som refererte normer. Undersøkelsen viser også at Petroleumstilsynet i tillegg til å ha en aktiv rolle også har en posisjon som gjør at deltakerne oppfatter at Petroleumstilsynets stemme har større tyngde enn øvrige deltakere. Undersøkelsen viser også tydelig at respondentene har en klar oppfatning av at Petroleumstilsynet ikke har vært aktive i forhold til at man bør gjøre kost / nytte vurderinger av de forslagene man kommer opp med i de ekspertkomiteene som utvikler NORSOK standarder.

Hovedproblemstillingen er formulert:

*Er det slik at Petroleumstilsynets deltakelse i utviklingen og anvendelsen av «allment aksepterte standarder» innen petroleumsregelverket medfører urimelige og/eller uforutsette kostnader som ikke fanges opp i konsekvensutredningen?*

Summen av manglende konsekvensutredning av både overordnede krav, og krav som fremkommer i refererte standarder, og Petroleumstilsynets aktive rolle gjør at **en ikke kan se bort fra** at det kan ha ført til urimelige og / eller uforutsette kostnader.

Det betyr på den andre siden **ikke** at det behøver å ha ført til urimelige og / eller uforutsette kostnader.

## Forord

Petroleumsindustrien er uten sammenligning den viktigste industrien for Norge. Hver 3'dje krone på statsbudsjettet er en «oljekrone». Samtidig er det en industri som har potensiale for storulykker, og miljøhendelser med katastrofale følger. Den høye avkastningen kombinert med potensielt høy risiko gir særskilte utfordringer for samfunnets regulering av virksomheten.

Denne oppgaven er blitt til basert på et ønske om å systematisere og utdype de mekanismene som ligger som forutsetninger i det norske regelverkregime innen petroleumsvirksomheten, og se dette i sammenheng med konsekvensene dette har for både aktørene og samfunnet. Konsekvenser i dette tilfellet vil være økonomiske konsekvenser, men også muligheten for transparens i de prosessene der rammevilkår og regelverkskrav utformes. Fra forfatterens side har det hele tiden vært klart at disse prosessene vil ses på forskjellig ut fra hvilket ståsted man har når man deltar. Dette kommer også tydelig frem av spørreundersøkelsen som er en del av det empiriske grunnlagt. Oppgaven fokuserer på objektivt å peke på hvordan prosessene foregår, hvem som deltar og hvordan dette til sist blir et gjeldende krav for industrien.

Til tross for at jeg personlig har mange år i bransjen, og kjenner «det norske regelverksregimet» godt, har det vært en stor oppgave å systematisere og få oversikt over de forskjellige prosessene og sette dette inn i en faglig sammenheng. Det må presiseres at jeg i mange av de prosessene som beskrives er deltager og part.

Tusen takk til de som har hjulpet meg å fremskaffe empirien jeg har brukt i oppgaven, og ikke minst takk til min veileder Preben H Lindøe.

## Innhold

Sammendrag .....	3
Forord .....	4
1. Innledning .....	7
1.1 Problemstilling .....	8
1.2 Avgrensning av oppgaven .....	9
2 Det Norske regimet .....	10
2.1 Introduksjon .....	10
2.2 Arenaer for trepartssamarbeid .....	11
2.2.1 Sikkerhetsforum .....	11
2.2.2 Regelverksforum .....	12
2.2.3 Forum for sikkerhet og beredskap (FSB) .....	12
2.2.4 Samarbeid for Sikkerhet .....	13
2.2.5 Sektorstyret Petroleum .....	13
3 Rammer og regler .....	14
3.1 Funksjonelt regelverk .....	14
3.1.1 Funksjonelt VS preskriptivt regelverk .....	15
3.1.2 Funksjonelt regelverk vs økonomi .....	17
3.1.3 Funksjonelt regelverk og maktforholdet mellom partene .....	17
3.2 Rettslige standarder og bruk av skjønn .....	18
3.2.1 Kjennetegn ved standardene som brukes for å oppnå «rettslig standard» .....	20
3.2.2 Rammer for arbeidet med NORSOK standarder .....	21
3.2.3 Regelanvendelsen .....	22
3.3 Utredningsinstruksen .....	24
3.3.1 Bruk av utredningsinstruksen .....	25
3.3.2 To eksempler på forslag til regelverksendringer .....	25
3.3.4 Høring Petroleumstilsynet .....	31
3.4 I hvilken grad er utredningsinstruksen egnet for å fange opp kostnader i underliggende regelverk? .....	35
3.4.1 Hva er omfanget av regelverkskrav som fremkommer i NORSOK standarder? .....	35
3.4.2 Eksempel på regelverkskrav som gis materielt innhold i referert standard .....	36
3.4.3 Oppsummering eksempel personell-løft .....	38
4 Teoretiske perspektiv på regulering og tilsyn .....	39
4.1 Prosess regelverksutviklingen .....	40
4.2 Innholdet i et regelverkskrav .....	41
4.3 Norsk sokkels konkurranseposisjon – NORSOK .....	42

4.4 NORSOK og forholdet til regelverket.....	42
4.5 Petroleumstilsynets rolle i NORSOK standardisering .....	44
4.5.1 Petroleumstilsynets formelle rolleendring.....	44
4.5.2 Tildelingsbrev – Petroleumstilsynet .....	46
4.5.3 Konsekvens av Petroleumstilsynets endring.....	51
4.5.3 Prosessen rundt NORSOK S-002 – arbeidsmiljø.....	52
4.5.4 Hensikten ved å belyse prosessen rundt NORSOK S-002.....	58
5 Metode .....	59
6. Mine funn .....	62
6.1 Hvordan forholder Ptil seg til utredningsinstruksen .....	62
6.2 Vil utredningsinstruksen fange opp konsekvenser i det petroleumsregelverket .....	63
6.3 Resultater spørreundersøkelse .....	64
7. Drøfting.....	73
7.1 Drøfting forskningsspørsmål nr.1:.....	73
7.2 Drøfting forskningsspørsmål nr. 2:.....	74
7.3 Drøfting forskningsspørsmål nr. 3:.....	75
7.4 Drøfting forskningsspørsmål nr. 4:.....	76
7.5 Drøfting av hovedproblemstilling.....	77
8. Konklusjon .....	79
9. Litteraturliste.....	80

## 1. Innledning

### ***Hvordan utvikles regelverket?***

*Regelverket for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten er i stadig endring.*

*Næringen finner nye måter å drive virksomheten sin på, og det krever at myndighetene følger med og sørger for at regelverket er tilpasset nye løsninger. Regelverket oppdateres årlig, for å sikre at det til enhver tid er tilpasset utfordringene næringen står overfor.*

*Utviklingen av regelverket foregår i nært samarbeid med partene i næringen. I dette arbeidet er [Regelverksforum](#) en sentral arena. Her møtes representanter for arbeidstakerne, arbeidsgiverne og myndighetene flere ganger i året, og det er ofte på denne arenaen regelverksendringer initieres. Forumet sikrer bred forankring og medvirkning, og samarbeidet mellom partene fungerer godt. (Ptil.no)*

Beskrivelsen over er hentet fra Ptil sine hjemmesider, men beskriver en forenklet virkelighet i forhold til hvordan petroleumregelverket blir utviklet og fylt med innhold gjennom henvisning til standarder.

Oppgaven vil fokusere på det kompliserte samspillet som finner sted i området mellom overordnet regelverk, veiledninger og standarder. Denne utviklingen foregår innenfor rammene av det «norske regimet», med de styrker og svakheter som følger av dette.

Rapporten «Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i Norsk Petroleumsvirksomhet» (Engen et al., 2013) peker på det faktum at et slikt system er sårbart, og det kan være iboende fare for at dette systemet kan politiseres. Dette kan skje i så stor grad at det undergraver faglige orienterte beslutninger.

Det vil også kunne være vanskelig å se hva som er krav som er fremkommet erfaringsbasert eller ved faglige vurderinger. Det kan også være vanskelig å se hva som er resultat av kompromissløsninger som kan ha elementer av «fagforenings-kamp» og rivalisering både mellom arbeidsgiver / arbeidstaker organisasjoner, men også markeringsbehov internt mellom de forskjellige aktørene.

## 1.1 Problemstilling

Tittelen på oppgaven er «utfordringer med funksjonelt regelverk og bruk av standarder i norsk petroleumsindustri?» Det er relativt bred enighet blant alle partene i petroleumsindustrien at det i hovedsak er fordeler med et funksjonelt regelverk, men som det vil vises senere i oppgaven er det også parter som mener at dette ikke gjelder på alle felt. Oppgaven vil se nærmere på om det funksjonelle regelverket har kostnader som man ikke ser før man ser det funksjonelle regelverket i sammenheng med standardene som skal gi regelverket et materielt innhold.

Det er Petroleumstilsynet som er ansvarlig for å utvikle petroleumsregelverket. Det er den som utvikler regelverket som etter utredningsinstruksen også er ansvarlig for å utrede de økonomiske konsekvensene av de reguleringene man foreslår. Oppgaven vil se nærmere på i hvilken grad dette gjøres av Petroleumstilsynet i den overordnede utviklingen av petroleumsregelverket. Videre vil oppgaven se videre på hvordan det materielle innholdet til overordnet regelverk fylles med innhold ved hjelp av referanse dokumenter. I hovedsak er det NORSOK standarder som det fokuseres på i oppgaven.

Med dette som utgangspunkt vil den problemstillingen jeg vil undersøke i oppgaven kunne formuleres slik; **Er det slik at Petroleumstilsynets deltakelse i utviklingen og anvendelsen av «allment aksepterte standarder» innen petroleumsregelverket medfører urimelige og/eller uforutsette kostnader som ikke fanges opp i konsekvensutredningen?**

For å konkretisere problemstillingen har jeg valgt følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan ivaretar Petroleumstilsynet kravene i utredningsinstruksen når det gjelder endringer i regelverket?
- I hvilken grad er utredningsinstruksen egnet for å fange opp konsekvenser i et funksjonelt regelverksregime som baserer seg på bruk av normer og standarder?
- Hvilken rolle har Petroleumstilsynet i utviklingen av NORSOK standarder?
- Har Petroleumstilsynet sin påvirkning av NORSOK standarder vært kostnadsdrivende?



## 1.2 Avgrensning av oppgaven

Temaet i denne oppgaven er omfattende, og det har vært avgjørende å få til en fornuftig avgrensning. Måten det i har blitt gjort på i praksis er å avgrense antallet eksempler som har blitt brukt som empiri. Det er heller lagt vekt på å finne noen kvalitative eksempler på et utfyllende bilde fremfor å lage en oppgave som kvantifiserer de problemstillingene som beskrives i oppgaven. Empirien i oppgaven består av en intervjuguide som er distribuert til ekspertgruppelidere som er ledere av noen utvalgte arbeidsgrupper som utarbeider NORSOK standarder, samt deltakere i de tilhørende arbeidsgruppene. Videre har oppgaven prøvd å belyse problemstillingen fra flere vinkler. Det vil si at det er forsøk trukket en tråd gjennom det å vise hvordan Petroleumstilsynet forholder seg til utredningsinstruksen med eksempler fra både Petroleum og Luftfart. Videre forsøker oppgaven å tydeliggjøre at det funksjonelle regelverket får sitt innhold i Standarder, derifra til hvordan aktørene, og da i dette tilfellet spesielt Petroleumstilsynet sin mulighet til å påvirke innholdet i det som til sist blir det materielle innholdet i det regelverket de både utvikler og forvalter.

Det er avgjørende å forstå i hvilken «kontekst» dette arbeidet foregår, og at det er et begrenset antall mennesker som møtes i svært mange av de forskjellige foraene og arenaene som er gjenstand for arbeid med normer og standarder. Det er grunne til at det er brukt relativt mye plass på å beskrive de forskjellige møteplassene i dette «regimet» innledningsvis.

## 2 Det Norske regimet

### 2.1 Introduksjon

Den norske modellen, og det norske regimet er uttrykk som ofte brukes noe om hverandre innenfor petroleumsnæringen. Den norske modellen har lange røtter, men ble for alvor institusjonalisert gjennom samarbeidsforsøkene på 1960 og 1970 (Lindøe, P.H, Kringen, J., Braut, G.S (2018- s274) Regulering og Standardisering – (1 utg.) Oslo: Universitetsforlaget)

Et reguleringsregime er beskrevet i boken «Perspektiver på samfunnssikkerhet» som følgende: *Vi bruker her begrepet reguleringsregime om en styrings- og rettslig ordning som regulerer et bestemt saksområde (Engen et al., 2016, s.228)*

Det norske reguleringsregimet kan ses på som en videreutvikling av den norske modellen, og består av de fremtredende organisasjonene fra alle partene. Partene i dette tilfellet er myndighetene, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene. Det er i dette regimet, hvor partene frivillig deltar at man drøfter, utvikler og til sist fastsetter endelig regelverk og normer. Et begrep som blir brukt av mange når det det norske reguleringsregimet skal beskrives er tillit. Tillit kan forstås forskjellig, men en definisjon av tillit er: *avstå fra å ta forholdsregler mot en samhandlingspartner (Grimen 2009)*

Ole A. Engen beskriver at *tillit impliserer positive forventninger om andres intensjoner og atferd (Lindøe et al (2018 s276).*

Den norske petroleumsnæringen er preget av en stor grad av formalisert trepartssamarbeid. Det gjelder både innen sikkerhetsarbeid generelt, men også innenfor området regelverksutvikling. Alle aktørene i næringen har jevnlig uttalt at dette samarbeidet er en forutsetning for de gode sikkerhetsresultatene en har oppnådd i bransjen over tid. På slutten av nitti tallet, og begynnelsen av år 2000 var tilliten lav og samarbeidet mellom partene var ikke preget av gjensidig tillit. Dette var sammenfallende med en periode med lav oljepris. I Stortingsmelding nr. 7 (2001-2002) beskrives følgende:

*Som en del av pilotprosjektet «Utvikling i risikonivå –norsk sokkel» ble det gjennomført intervjuer med representanter fra partene og et mindre antall fagpersoner i næringen. Intervjuene med partene bekreftet det som til dels har vært generelt kjent. Blant annet kom det frem at det på slutten av 1990-tallet og inn i år 2000 var til dels svært ulike oppfatninger om utviklingen av sikkerhetsnivå et i virksomheten. Tilliten mellom partene i næringen var lav rundt årsskiftet 2000–2001. Videre ble det avdekket en rekke gjennomgående problemstillinger knyttet til resultatene av stadig omorganisering og nedbemanning, tidspress*

*og stress, nye lederroller og arbeidsorganisering. Særlig fra arbeidstakerorganisasjonene ble det også pekt på problemstillinger knyttet til manglende muligheter for vernetjenesten til å ivareta sine funksjoner, manglende myndighetsressurser til å gjennomføre tilsyn og manglende oppfølging av uønskede hendelser.*

## 2.2 Arenaer for trepartssamarbeid

De mest sentrale arenaene for trepartssamarbeid er: Sikkerhetsforum, Regelverksforum, Samarbeid for sikkerhet (SfS), regelverkskompetanse (RvK) og sektorstyret for petroleum (administrerer og utvikler NORSOK standardene) En av de andre sentrale arenaene som også arbeider med normgivende regler, som er referert til fra Ptil sitt petroleumsregelverk er Forum for Sikkerhet og Beredskap -FSB (tidligere Nettverk for sikkerhet og beredskap-NSOB) som utvikler og administrerer retningslinje 002 som omhandler krav til beredskapsroller og trening.

Det er varierende i hvilken grad den enkelte av de arenaene nevnt over er direkte involvert i selve regelverksutviklingen, men alle arenaene jobber med problemstillinger innenfor området HMS. Noen av disse problemstillingen vil ønskes løst via utforming av nytt regelverk, og / eller fortolkning av eksisterende. Som en hovedregel kan en si at det er de toneangivende organisasjonene fra både arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene samt myndighetene som deltar i dette arbeidet og de foraene som er beskrevet videre.

### 2.2.1 Sikkerhetsforum

*Sikkerhetsforum er den sentrale samhandlingsarenaen mellom partene i næringen og myndighetene innen helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og på land. Sikkerhetsforum ble opprettet i 2001 for å initiere, drøfte og følge opp aktuelle sikkerhets-, beredskaps- og arbeidsmiljøspørsmål i petroleumsnæringen til havs og på landanlegg i et tre-partsperspektiv. Sikkerhetsforum er også medspiller og høringsinstans for Stortingsmeldinger om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. (Ptil.no., 2018)*

*Gjennom arbeidet i Sikkerhetsforum identifiseres sentrale problemstillinger i fellesskap, og partene diskuterer måter å løse dem på. Forumet brukes også aktivt til å spre kunnskap på tvers i næringen og til å drøfte strategi og prioriteringer i HMS-arbeidet. Alt som skjer i Sikkerhetsforum dokumenteres og gjøres lett tilgjengelig også for andre som ikke deltar direkte i forumet. Dette skal bidra til åpne og forpliktende prosesser. Gjennom årene har en rekke viktige prosesser for kontinuerlig forbedring av HMS-nivået i petroleumsvirksomheten blitt forankret gjennom Sikkerhetsforum, for eksempel gjennomføring og oppfølging av*

*prosjektet RNNP. (Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten - Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe- «Engen 2», 2017)*

### 2.2.2 Regelverksforum

*Regelverksforum ble etablert i 1986 og ledes også av Petroleumstilsynet. I forumet får partene anledning til å følge regelverksarbeidet løpende og uttale seg om viktige forslag underveis. Dette fører til en større grad av eierskap til og konsensus om endelige forslag til regelverksutvikling. I tillegg bidrar forumet til å klargjøre forskjeller og likheter i virksomheten på land og til havs. Regelverksforum skal legge til rette for:*

- *informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemelding om arbeidet med utvikling og vedlikehold av regelverket for petroleumsvirksomhet.*

- *informasjon og diskusjon og om den praktiske implementeringen og bruken av HMS-forskriftene*

*(Engen 2., 2017)*

Videre beskriver Petroleumstilsynet på sine sider angående dagsordenen:

***Følgende punkter settes på dagsorden når det er aktuelt:***

- *planer for regelverksutvikling*
- *mandater for det enkelte regelverksarbeid*
- *statusrapportering i forbindelse med pågående regelverksarbeid*
- *samarbeid om regelverksutvikling*
- *koordinering av eksterne høringer*
- *utkast til EU-direktiver/EØS-implementering*
- *informasjon om prinsipielle fortolkninger*
- *informasjon om normeringsarbeid*
- *informasjon om høringsdokumenter utarbeidet hos andre aktører*
- *informasjon fra partene om pågående aktiviteter av interesse for Regelverksforum*
- *utdypende presentasjoner av viktige tema.*

*Andre emner relatert til rammesetting i petroleumsvirksomheten kan også være aktuelle. (Ptil.no)*

### 2.2.3 Forum for sikkerhet og beredskap (FSB)

Forum for sikkerhet og beredskap utvikler og administrerer blant annet Norsk Olje Og Gass (NO&G) retningslinje 002 som omhandler krav til beredskapsopplæring i norsk petroleumsindustri. Retningslinje 002 er referert til fra Petroleumstilsynet. FSB er ikke en formell tre-partsarena i likhet med de andre som er nevnt. FSB er et nettverk som er initiert av NO&G, og partene er invitert inn for å utvikle og administrere innholdet i den

beredskapsopplæringen som gjennomføres for å kunne reise ut offshore, og for å bekle bestemte beredskapsroller. Petroleumstilsynet har en observatørrolle.

#### 2.2.4 Samarbeid for Sikkerhet

*Samarbeid for sikkerhet ble etablert i 2001 som en samarbeidsarena for næringen, hvor Petroleumstilsynet deltar som observatør. Samarbeid for sikkerhet har som hovedmål å forbedre sikkerheten i petroleumsvirksomheten, og utarbeider blant annet opplærings- og informasjonsmateriell i form av sikkerhetsfilmer og konkrete anbefalinger for "beste praksis" for næringen. (Engen 2., 2017)*

#### 2.2.5 Sektorstyret Petroleum

*Sektorstyre petroleumsstandardisering oppnevnt av Standard Norges styre og skal være et bindeledd mellom Standard Norge, eierne og brukerne av petroleumsstandardene. Sektorstyre petroleumsstandardisering sin oppgave er å lede standardiseringsvirksomheten innen petroleumsindustrien i Norge, herunder fastsette strategi, arbeidsprogram og budsjett, medvirke til å fremskaffe finansiering, bidra til å tilrettelegge for nødvendig egeninnsats/dugnadsressurser, allokere personellressurser, godkjenne nye og reviderte NORSOK-standarder samt foreslå nye og gi innspill til revisjoner av internasjonale standarder. ( Prosjekt NORSOK analyse)*

Standard Norge administrerer utviklingen av NORSOK standardene gjennom en oppdragsavtale mellom eierne og Standard Norge. Eierne av NORSOK er NO&G, Norsk Industri og Norges Rederiforbund.

## 3 Rammer og regler

### 3.1 Funksjonelt regelverk

Petroleumsregelverket inneholder i stor grad relativt åpent beskrevne funksjonelle krav av typen, fullt forsvarlig, størst mulig grad osv. På Petroleumstilsynet sine sider fremgår hvordan de selv beskriver hva de mener med funksjonelle krav:

#### ***Funksjonskrav***

*Bestemmelsene i forskriftene er hovedsakelig formulert som funksjonskrav. Funksjonskravene stiller krav til de ulike sidene, egenskapene eller kvalitetene som et produkt, en prosess eller en tjeneste skal ha. Kravet uttrykker det produktet, prosessen eller tjenesten skal gi som resultat, det tilsynsmyndighetene vil oppnå med kravet.*

*Funksjonskravene angir hvilket sikkerhetsnivå som skal oppnås, men ikke hvordan. Dermed må den enkelte aktør fastlegge hvordan virksomheten konkret skal møte myndighetskravene. (Ptil.no)*

#### ***Oppfylлинг av krav***

*Det forutsettes at forskriften og veiledningene ses i sammenheng for å få en best mulig forståelse av det nivået som ønskes oppnådd gjennom forskriften.*

#### ***Anbefalt løsning og anerkjente normer***

*På området helse, miljø og sikkerhet gis det i veiledningen til de enkelte forskriftskravene anbefalte løsninger som en måte å oppfylle forskriftens krav på, vanligvis i form av anerkjente normer; for eksempel industristandarder.*

*Velges en anbefalt løsning, er kravet å anse som oppfylt. Velges en alternativ (anerkjent) løsning, må en kunne dokumentere at kravet er oppfylt på en måte som er minst like god som eller bedre enn den anbefalte. (Ptil.no)*

### 3.1.1 Funksjonelt VS preskriptivt regelverk

De fleste myndigheter som regulerer et eller flere samfunnsområder med større eller mindre grad av risiko har i de senere årene gått fra detaljregulering til mer funksjonsbasert og risikobasert tilnærming. Det er flere fordeler med et funksjonsbasert regelverk, men det kan også være ulemper. En situasjon som kan være problematisk, er dersom den som regulerer av ulike grunner ikke vil la de som blir regulert få den fleksibiliteten som er grunnlaget for hele regimet med funksjonelle krav. Kombinasjonen med vide funksjonelle krav, og en sterk tilsynsmyndighet kan ha som resultat at utviklingen av regelverket skjer via hvordan de som fører tilsynet ønsker at utviklingen skal bli. Det er ikke nødvendigvis det samme som var intensjonen når regelverket ble fastsatt på et overordnet nivå.

Funksjonelle krav vil alltid peke på en norm, og det er her det materielle innholdet i det funksjonell kravet formes. Normene det pekes på vil ha den samme utfordringen som i overordnet regelverk i forhold i balansen mellom preskriptiv tilnærming og valgmuligheter for bruker.

Dette ble aktualisert, problematisert og belyst i når Petroleumstilsynet gjennomførte en oppgave initiert av Arbeids- og Sosial departementet kjent som «flyt av flyttbare innretninger». I sitt innspill til arbeidet skrev Norges Rederiforbund følgende:

*Det norske regelverksregimet er i stor grad basert på funksjonelle krav. Normalt innebærer denne regelteknikken at det er opp til den ansvarlige å velge løsninger som gjør at man tilfredstiller det overordnede funksjonskravet fastsatt i regelverket. Funksjonelt regelverk har mange fordeler, og bransjen har støttet den denne utviklingen. En av de største fordelene med et funksjonsbasert regelverk er at bransjen da lettere kan tilpasse seg den teknologiske utviklingen innen de forskjellige områdene uten at etterlevelse og videre innovasjon blir hemmet av rigide detaljkrav.*

*Vi mener at formålet og fordelene med funksjonskrav på mange områder undergraves når Petroleumstilsynet i veiledningene til forskriftene henviser til detaljerte standarder som i praksis langt på vei låser den enkelte aktør til en spesifikk løsning og/eller detaljkrav. Selv om det i teorien er mulig å velge andre løsninger enn den standarden peker på, er det i praksis nesten umulig å kunne dokumentere den alternative løsningen. Dette vises tydeligst på området arbeidsmiljø. Vi vil belyse dette ytterligere senere i uttalelsen.*

*På britisk sokkel har en også funksjonelle krav, men her står den ansvarlige fritt til å velge hvilke standarder (skal være en anerkjent standard) en legger til grunn for å oppnå funksjonskravet.*

*På norsk side av sokkelgrensen vil man måtte dokumentere samsvar med den normative standarden dersom man velger en annen anerkjent standard. Det kan være en svært tung og fordyrende prosess, som i praksis gjør at det vil være mer gunstig å følge den normative standarden som har en dyrere løsning enn å prøve å optimalisere løsninger som man finner i en annen anerkjent standard. Summen av dette er at en hindrer at man får en utvikling som favoriserer de løsningene som gir optimalt resultat både i forhold til HMS resultat og økonomi. (Ptil.no)*

I prosjektrapporten fra Ptil blir innspillet fra Rederiforbundet langt på vei imøtekommet.

*NR gir i sitt innspill til denne redegjørelsen uttrykk for at næringen opplever Ptils tilnærming til bruk av normer for å møte forskriftskrav som en utfordring med tanke på effektiv forflytning av innretninger til norsk sokkel. Det oppfattes som såpass arbeidskrevende å gjennomføre en detaljert GAP analyse mellom foretrukket løsning og anbefalt norm fra veiledningene til forskriftene, at man velger å legge de anbefalte løsninger til grunn, selv om den ansvarlige mener at en annen løsning også møter forskriftsbestemmelsen krav. Det oppfattes dessuten som usikkert om den alternative løsningen vil bli akseptert. Den samme kritikken har også blitt fremsatt i tidligere rapporter som adressert det samme temaet som omhandles i denne rapporten, eksempelvis OLFs rapport «kost / nytte utfordringer i HMS – regelverksregimet på norsk sokkel» utgitt 24 mars 2006.*

*Vår gjennomgang av tilgjengelig korrespondanse, inkludert tilsynsrapporter, viser at det i noen tilfeller er svært vanskelig å få aksept for bruk av løsninger alternativt til de løsninger som er beskrevet i veiledningene. Hovedgrunnen til dette er antakelsen i næringen, og dels forventninger internt i Ptil, om at detaljerte GAP analyser gjennomført mot de anbefalte normer er eneste gyldige metode for å dokumentere at en alternativ løsning møter en bestemt forskriftsbestemmelse.*



*For enkelte tema og fagområder vurderes de anbefalte løsninger, med tilhørende refererte standarder, som så sentrale at de de-facto håndheves som regelverkskrav på norsk sokkel. Vi har ikke funnet løsninger og standarder formulert i veiledninger i britisk håndhevingspraksis med tilsvarende status.(Ptil.no)*

### 3.1.2 Funksjonelt regelverk vs økonomi

Som tidligere beskrevet er aktørene på norsk sokkel i hovedsak positive til det funksjonelle regelverket. Det er uansett hevet over tvil at det kan være krevende å ha full oversikt, og det var i mange tilfeller lettere i det gamle regimet der man kunne måle seg mot preskriptive krav direkte. Det krevde ingen dypere fagkunnskap på noen områder enn det å ha oversikt over hvilke krav som var gjeldende. Det førte også til at det var lett å avklare om man møtte et krav eller ikke. På mange måter var det økonomisk fordelaktig for små organisasjoner da man ikke trengte ansatte med dypere faglig innsikt. Samtidig er alle aktørene avhengig av at man driver utviklingen videre, og med en løsning med preskriptive krav vil man legge alt ansvar for videre utvikling og innovasjon på regelverksutvikler. Hvis regelverksutvikler ikke makter å oppfylle den rollen på en tilfredsstillende måte, vil samfunnet kunne gå glipp av store verdier på et felt som er avhengig innovasjon og nytenkning. Det er ikke opplagt at et funksjonelt regelverk er lønnsomt for den enkelte aktør direkte, men indirekte vil enkeltaktørene ha fordeler av at nye løsninger gir tilgang på nye ressurser.

### 3.1.3 Funksjonelt regelverk og maktforholdet mellom partene

Det norske regimet kjennetegnes av stor grad av samarbeid mellom partene. Disse arenaene er beskrevet i kapittel 2, uten at det er beskrevet hvilke utfordringer man kan møte i de forskjellige foraene. Som det er beskrevet har Petroleumstilsynet i de aller fleste av disse foraene en observatørrolle. Hva denne observatørrollen består i er ikke fullt ut avklart av de enkelte aktørene. Det er bedt om en avklaring fra Norsk olje og gass (NO&G) i forhold til Petroleumstilsynet sin rolle innen standardiseringsarbeidet. Dette ble gjort i forbindelse med prosjektet «NORSOK analyse». NO&G har lagt sin fortolkning av Petroleumstilsynet sin observatørrolle frem for Petroleumstilsynet, og bedt Petroleumstilsynet avklare om deres fortolkning samsvarer med den de legger til grunn for sin deltagelse. NO&G har beskrevet følgende:

### ***Petroleumstilsynets rolle i forbindelse med petroleumsstandardisering.***

*Petroleumstilsynet deltar som observatør i relevante fora innen petroleumsstandardisering, herunder Sektorstyre for petroleumsstandardisering og NORSOK-ekspertgrupper (samt evt. tilhørende arbeidsgrupper).*

*Petroleumstilsynet kan delta på møtene som arrangeres i de relevante foraene. På møtene kan Petroleumstilsynet fremme sine interesser ved å delta i de diskusjoner som finner sted.*

*Petroleumstilsynet kan uttale seg på like linje med alle andre deltakende interessenter.*

*Petroleumstilsynets representanter kan imidlertid ikke være sekretær for eller inneha ledende roller innen noen deler av petroleumsstandardiseringen i regi av Standard Norge (herunder blant annet utvikling og revisjon av NORSOK-standarder).*

*Petroleumstilsynets representant(er) har ikke anledning til å delta i eventuelle avstemninger. (Prosjekt NORSOK analyse., 2016)*

Etter at denne forståelsen av Petroleumstilsynet sin rolle ble beskrevet av NO&G kom Petroleumstilsynet tilbake til sektorstyre petroleum med både avklaringer og ønsker om det som må kunne tolkes som et ønske om større grad av påvirkning. Blant annet ønsket Petroleumstilsynet å øke sin representasjon i sektorstyret fra 1 til 2 personer og ha ordinær styreplass med stemmerett. Dette ønsket ble etterkommet.

### **3.2 Rettslige standarder og bruk av skjønn**

I et regelverksregime som er funksjonsbasert, er bruk av standarder vesentlig. Det er imidlertid loven eller forskriften som peker på den rettslige standarden, og setter «nivået»

Det kan ofte være vanskelig å se hva nivået på den «rettslige» standarden er i lov eller forskrift. Dette kommer i mange tilfeller tydeligere frem i forarbeidene til lov eller forskrift.

Der veiledningene til forskriftene peker direkte på en bestemt standard, slik det er i petroleumsregelverket, får disse standardene status som rettslige standarder.

Petroleumsregelverket peker på flere forskjellige standarder, men de mest vanlige er NORSOK, DNVGL, ISO med flere.

Fra boken «Perspektiver på samfunnsikkerhet» beskrives rettslig standard på følgende måte: *Med rettslig standard sikter vi til ord eller uttrykk i en lov som gir anvisning på en målestokk som ligger utenfor loven, som en bestemt praksis, utbredte holdninger i samfunnet eller andre*

*forhold som skifter med tiden. All den stund disse fenomenene endrer seg over tid, vil også innholdet i loven gjøre det. (Engen et al, 2016, s.240)*

Som det vises til i definisjonen over er tidsaspektet vesentlig når man peker på den «målestokken» som danner grunnlaget for den rettslige standarden. Det vil si at man også peker en utvikling som skjer over noe tid. En rettslig standard vil ha elementer av skjønn. I boken *Regulering og standardisering* kan en lese følgende: *Dette kapittelet handler om hvordan man tilnærmer seg og fortolker slike mer eller mindre bindende normer som kommer til uttrykk gjennom lovgivning og standardisering. Sentralt i slike prosesser står fenomenet skjønn, som er hovedtemaet her. Skjønn kan forstås som den prosessen man benytter for å komme fram til en vurdering eller treffe en avgjørelse der regler og retningslinjer ikke gir entydige svar. (Lindøe et.al 2028, s108)*

Derimot er det ikke slik at man står fritt til å utøve skjønn kun ut fra egen formening om hva dette bør inneholde. Skjønn vil variere både fra person og kontekst og videre til verdigrunnlaget til både individer og organisasjon. Det som omtales som den mest studerte og beskrevne formen for skjønn er det rettslige og forvaltningsmessige skjønn. I boken *Regulering og standardisering* trekker en frem noen særtrekk ved denne formen for skjønn.

*Rettsanvendelsesskjønn (nynorsk: rettsbruksskjønn) brukes som begrep på det skjønn som ulike organer (domstoler, forvaltningen) utøver når de bruker lovregler med skjønnsmessige kriterier (Gisle, 2002). Et godt eksempel på slike lovregler er de som inneholder ulike former for krav om forsvarlighet. Det skjønn som da utøves, er på ingen som helst måte fritt. Det må bygge på tilgjengelige rettskilder. Sentralt for skjønnsutøvelsen står rettskilder av tradisjonell karakter, slik som lover, forskrifter, dommer og lovens forarbeider. Men der loven åpner for ytterligere skjønnsvurderinger, kan f.eks. bransjestandarder og betraktninger om hva som er god praksis, komme til å stå sentralt, se kapittel 5.*

*Forvaltningsskjønn eller «fritt skjønn» brukes som begrep på det skjønn som ulike forvaltningsorganer anvender når de treffer beslutninger ut fra andre vurderinger enn de rent juridiske, altså når lov eller forskrift ikke angir hva beslutningen skal gå ut på (Gisle, 2002). Dette er aktuelt i mange tilfeller der lov eller forskriftverken angir konkrete kriterier for avgjørelsen eller henviser til «målestokker» utenfor lovgivningen som normerende, slik som f.eks. krav om forsvarlighet eller at noe skal være i samsvar med en eller annen form for god praksis. Ved vurderingen av slike krav vil bruken av modalt hjelpeverb i lov- eller*

*forskriftsteksten være av betydning. «Skal» gir langt mindre vurderingsrom enn om det står «kan». (Lindøe et al, 2018)*

De beskrevne formene for skjønn kommer til uttrykk i subsumsjonen. I korthet betyr subsumsjonen at man har en vurdering av en rettsregel og et faktisk forhold. Her vil det være det være skjønn både i selve fortolkningen av det aktuelle forholdet og i forståelsen av selve rettsregelen. (se figur side 20)

Andre sentrale former for skjønn er økonomisk skjønn, og estetisk skjønn. Begrepet økonomisk skjønn er absolutt aktuelt når det gjelder regulering av petroleumsvirksomheten, og vil ha en helt annen kontekst enn for tilsvarende regulering innenfor eksempel landbruk.

Estetisk skjønn viser i stor grad til offentlig forvaltning, og regulering med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Et siste form for skjønn er det pedagogiske skjønnet. Dette begrepet knyttes følge boken Regulering og standardisering (Lindøe, 2018) tett opp til refleksjon og dømmekraft. Begge disse egenskapen er svært individuelle og vil ha noen utfordringer. Grimsæth (2017, s.259) trekker inn intuisjon, eller taus kunnskap som han omtaler det som.

### 3.2.1Kjennetegn ved standardene som brukes for å oppnå «rettslig standard»

NORSOK er som tidligere nevnt den mest brukte standarden som Ptil refererer til. Det er i dag 75 aktive standarder, og det pågår svært mye aktiviteter innen området. Mye av grunnen for aktiviteten er den pågående krisen i oljeindustrien, og partenes leting etter måter å få ned kostnaden på. Standardene skiller svært mye i innhold. De varierer fra de standardene som er laget for å oppnå en bestemt teknisk minstekvalitet, eller å få to «duppeditter» til å passe sammen, til de tunge standardene innen arbeidsmiljø og operative forhold. Det er den siste gruppen som er den vanskeligste å håndtere i forhold til trepartssamarbeidet. Det som er klart krevende er at her er det mange forhold som er i grenseland mellom sikkerhet, Arbeidsmiljø og det som er «komfort» NORSOK A-001 (standard.no) gir føringene for hvordan standardarbeidet skal foregå, og gir også føringer for på hvilket nivå man skal legge de kvalitative kravene. Det er viktig å huske grunnlaget for hvorfor NORSOK ble etablert. Det var i en periode da industrien var nede i en konjunkturmessig bølgedal, og man så etter måter å kutte kostnader på. Grunntanken i NORSOK, som er uttalt i NORSOK A-001, er «Godt nok, er godt nok». Dette systemet møter en kultur som er gjennomsyret av målsetningen om at

Norge skal være verdensledende på HMS. Det ble uttalt av regjeringen Stoltenberg, og har blitt bekreftet fra stortingets talerstol av Robert Eriksson. Petroleumstilsynet får denne målsettingen presentert i sitt årlige tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet. Disse to målsettingene møtes i utviklingen av standardene, og både Petroleumstilsynet og fagforeningene har stor tyngde i dette arbeidet. Politisering i trepartssamarbeidet blir beskrevet i et eget kapittel, men på dette nivået av regelverksutviklingen er det stor mulighet for å sette andre hensyn enn de direkte faglige høyt oppe på agendaen.

Fra rapporten «Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i Norsk Petroleumsvirksomhet» (Engen et al., 2013) blir det i flere av intervjuene pekt på at det er ett tett forhold mellom arbeidstakerne og Petroleumstilsynet. Petroleumstilsynet bekrefter også dette i et av intervjuene «*Ptil og arbeidstakerorganisasjonene står jo nærmere, nesten i alle saker, enn Ptil og arbeidsgiverorganisasjonene. Men så viss arbeidsgiverne som Norsk Olje og Gass sier at Ptil er arbeidstakervennlige, så er vi sikkert det.*»

NORSK Olje og Gass retningslinjer er ikke i samme grad gjenstand for det rigide trepartssamarbeidet. For eksempel er retningslinje 002, om sikkerhets- og beredskapsopplæring utviklet og forvaltet av Nettverk for sikkerhet og beredskap. Som navnet også sier er dette et nettverk drevet av NO&G, og partene er invitert inn. I de senere år har det ved to anledninger vært så fastlåste fronter at fagforeningene har trukket seg fra samarbeidet. I disse periodene har arbeidet i nettverket fortsatt, og standarden har fortsatt vært normativ da Petroleumstilsynet henviser til retningslinjen i sitt regelverk.

DNV (GL) standarder blir utviklet i DNV GL regi, og her er det ingen etablert modell for trepartssamarbeid utover høringer der alle partene kan komme med sine innspill.

### 3.2.2 Rammer for arbeidet med NORSOK standarder

Arbeidet med NORSOK standarder styres innenfor rammene av mandatet gitt i NORSOK A-001. (Standard.no)

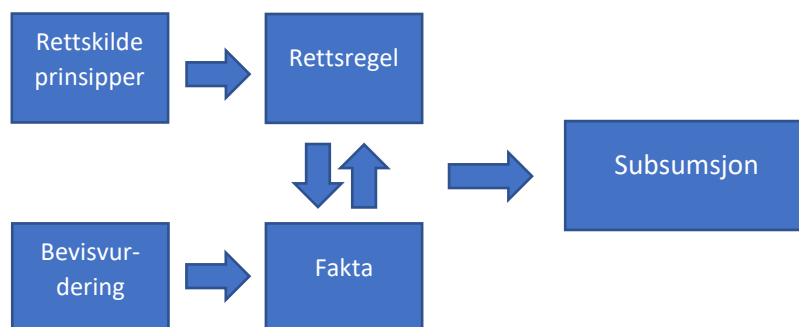
For en utenforstående kan det være vanskelig å se i hvilken grad dette har relevans for regelverksutviklingen, men for de som er i systemet blir det tydeligere hvor disse rollekonfliktene kan oppstå. Standardisering er en aktivitet som i stor grad foregår på dugnad. Dugnad i den forstand at den enkelte deltaker får betalt av sin arbeidsgiver, og ikke direkte for det arbeidet som gjøres i de arbeidsgruppene som jobber frem de enkelte standardene. Det er også slik at de som vil og som mener å ha noe å bidra med kan delta. Det er opplagt at det ligger store interesser i standardisering. Det vil gjelde med forskjellig fortegn for de enkelte

aktørene. Det kan være så enkelt som at en spesiell leverandørbedrift vil peke mot en teknisk løsning hvor de allerede har gode løsninger og således får et fortrinn, eller det kan være at en organisasjon vil ønske å myke opp, eller skjerpe et funksjonelt krav gjennom en konkret kravspesifikasjon. Disse prosessene vil ikke i noen stor grad være dokumenterte slik annen regelverksutvikling er gjennom høringer der alle parter har full transparens i sine høringsvar.

Selv om det er en høring av selve standarden før den blir endelig godkjent for utgivelse av Sektorstyret Petroleum, er det kun en redaksjonskomite som avgjør hvilke kommentarer som skal tas til følge. Noe av den spenningen som oppsto rundt arbeidet med NORSOK S-002, arbeidsmiljø, som omtales i kapittel 4 ble utløst i denne slutfasen. Her mente flere av aktørene at man basert på sine kommentarer i høringsrunden skulle få inn nye krav i standarden. Dette ble av andre aktører pekt på å være fullstendig uakseptabelt grunnet at dette ville gi endringer som ikke andre aktører hadde hatt mulighet til å se og kommentere på i høringsrunden. Prosessen i NORSOK A-001 legger til grunn at det forslaget som går på høring er et «maksimumsforslag» som er arbeidet frem i en «gi og ta» avveining fra de enkelte aktørene som deltar. Når enkeltaktører via høringsrunde og den påfølgende prosessen krever omgjøring av enkeltkrav vanskeliggjør det både samarbeidet og gir en uholdbar demokratisk prosess. Det blir også svært vanskelig å sørge for den gjennomsiktigheten som bør være tilstede i disse prosessene.

### 3.2.3 Regelanvendelsen

Fra juridisk litteratur kan en lese følgende om hvordan regelanvendelsen foregår:



Prinsipielt skal tilsynsaktiviteten klarlegge fakta, og hvilken rettsregel som fakta skal måles mot. Det gjøres i subsumsjon. Hvis rettsregelen er uklar vil det tillegge større grad av skjønn

enn når rettsregelen er tydelig. På området petroleumsregelverk skiller dette seg klart fra andre regelverksområder da det ikke finnes rettskilder i form av dommer fra rettsapparatet. Det er også kun et fåtall av Ptil sine avgjørelser som har blitt klaget inn til Arbeids- og sosialdepartementet, slik at det er i stor grad tilsynet selv som gjør alle fortolkninger av hva som er rettsregelene.

Det er også mye som tyder på det at det ikke vil bli betydelige endringer i det i de nærmeste årene. De sakene som bringes inn for Arbeids- og sosialdepartementet er enten av en art som er helt i grenseland mellom sikkerhet og komfort, slik som lugardelingsaken, eller har ekstraordinære kostnader slik det gjelder for livbåtsaken. Når det gjelder de vanlige tilsynsaktivitetene som pågår kontinuerlig, vil det fortsatt være slik at det er Ptil selv som tolker og definerer hva som er rett. Det er en fare for at slik makt kan føre regelverkstolkningen /regelverksutviklingen i en for konservativ retning.

Ptil har en betydelig større kompetanse enn den man vil finne hos departementet når det kommer til faglige vurderinger, og det vil sjelden være i departementets interesse å overkjøre Ptils faglige råd.

### 3.3 Utredningsinstruksen

Utredningsinstruksens hovedformål er å fremskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Instruksen ble utgitt i første gang i 1985. – tittelen den gang var:

*Regelverksinstruksen. Bestemmelsen om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og proposisjoner.* (FOR-1985-08-30-9952) Denne ble erstattet av den første utgaven av utredningsinstruksen i 1994 (FOR-1994-12-16-4062) Videre ble instruksen revidert i år 2000. (FOR-2000-02-18-108) og i år 2005. Den nåværende instruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. mars 2016. Instruksen trådte i kraft 1.mars 2016.

Ansvar for forvaltningen av instruksen lå tidligere hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men ble ved ikrafttredelsen av den nye forskriften flyttet til Finansdepartementet.

Finansdepartementet har delegert ansvaret for forvaltningen av instruksen til Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

DFØ bidro i forbindelse med revisjonsprosessen med utarbeidelsen av en veileder «Veileder til utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak» (DFO.no)

I det supplerende tildelingsbrevet for 2016 (Rgejeringen.no) fra Finansdepartementet til DFØ gjøres det klart at det at ansvaret for forvaltning av instruksen flyttes, ikke forandrer på det ansvaret som tilligger de respektive departementene og deres tilliggende fagområder. Det medfører at det fortsatt er slik at det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for de bestemmelsene som gjelder regelverk, og Utenriksdepartementet har ansvaret for de bestemmelsene om EØS- og Schengen saker.

Som det følger av det supplerende tildelingsbrevet er det følgende viktige endringer i utredningsinstruksen:

- Den reviderte instruksen har tatt inn endringer i EØS- Schengen retningslinjer som har hatt en ustrakt utvikling siden den opprinnelige instruksen ble fastsatt.
- De enkelte bestemmelsene i Instruksen har blitt gjort enklere og mer konkrete, og med tydeligere «skal» krav.



### 3.3.1 Bruk av utredningsinstruksen

Ved utforming av lover og forskrifter er det *Lovteknikk og lovforberedelse – veileder om lov- og forskriftsarbeid* som gir føringer for hvordan disse skal utformes. Denne veiledningen har eksistert siden 1973. Den andre utgaven kom ut i 1979. En større gjennomgang ble gjennomført på slutten av 1990 tallet, og den nye utgaven ble gitt ut i februar 2000. I forordet til den nye veiledningen blir det henvist til at man forventet at fremtidige arbeider med lover og forskrifter også følger utredningsinstruksen.

Som beskrevet i det supplerende tildelingsbrevet er det stor grad av variasjon i etterlevelsen av den foregående utgaven av utredningsinstruksen. Hvorvidt det vil endre seg med en ny utgave er usikkert. Det er eksempler på at enkelte tilsyn følger veilederen i stor grad, og også henviser til veilederen i sine vurderinger. Dette gjelder ikke for Petroleumstilsynet.

### 3.3.2 To eksempler på forslag til regelverksendringer

Forskjellige tilsyn i det norske samfunnet gjør forskjellige vurderinger om hvordan man følger opp kravet til utredning i forbindelse med foreslåtte regelverksendringer. For å belyse dette er det her i oppgaven vist til to eksempler. Denne oppgaven fokuserer i all vesentlighet på petroleumsregelverket, og det ene eksemplet er hentet fra en regelverksoppdatering eiet av Petroleumstilsynet. Det andre eksemplet er fra Luftfartstilsynet.

### 3.3.3 Høring Luftfartstilsynet

I forbindelse med at Luftfartstilsynet har ny forskrift om helikopterdekk (BSL D 5-1) ute på høring, datert 28.05.2018, er det tydelig i høringsbrevet at man legger til Utredningsinstruksen til grunn. Luftfartstilsynet besvarer også de seks spørsmålene som er obligatorisk minimum i utredningen.

Luftfartstilsynet har følgende innledning til utredningsspørsmålene:

*Ved vurderingen av behovet for ny forskrift har Luftfartstilsynet tatt utgangspunkt i de føringer som ligger i Utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak for å få et best mulig grunnlag for revisjonen. Et minimumskrav er å besvare følgende spørsmål:*

- 1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*
- 2. Hvilke tiltak er relevante?*
- 3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?*
- 4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?*
- 5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*
- 6. Hva er forutsetningen for en vellykket gjennomføring?*

Luftfartstilsynet besvarer og begrunner svarene kronologisk, og det er oversiktlig å se begrunnelsene i forhold til spørsmålene.

- 1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

*På bakgrunn av Luftfartstilsynets tilsyn med helikopteroperatører, og for øvrig gjennom Luftfartstilsynets arbeid med bistand til Petroleumsstilsynet og Sjøfartsdirektoratet, mener Luftfartstilsynet at det er behov for å vurdere helheten i de bestemmelsene som er gitt i dagens BSL D 5-1.*

*Det er på oppdrag fra oljeindustrien og myndighetene gjennomført fire helikoptersikkerhetsstudier (HSS), og siste rapport - HSS-3b - ble publisert 28. februar 2017. HSS 3b er en begrenset oppdatering av HSS 3 for perioden 2010-2015. HSS-3 konkluderte med at risikoen ved helikopterflyging offshore i perioden 1999-2010 var redusert med 16% sammenlignet med perioden 1990-1999. Studien listet 42 sikkerhetsfremmende tiltak som i forskjellig grad kunne forbedre sikkerheten ytterligere. HSS-3b «bekrefter at et flertall*

*av de foreslåtte tiltakene fra HSS-3 fremdeles er relevante i dag. Dette viser at det krever innsats over tid for å få gjennomført disse tiltakene»3.*

*Videre gjennomførte oljeindustrien en studie som førte til at HELIDECK SAFETY PROJECT Design Guideline, som inneholder en vurdering av gjeldende krav til helidekk og anbefalinger om tiltak, ble publisert i 2000. I kjølvannet etter Norne-ulykke oppnevnte Samferdselsdepartementet et utvalg for å vurdere helikoptersikkerheten på kontinentalsokkelen. Innstillingene fra utvalget ble publisert i NOU 2001:21 og NOU 2002:17.*

*Dagens BSL D 5-1, som trådte i kraft 1. januar 2008, var en revisjon av en tidligere forskrift fra 1992 og ble gitt blant annet som et ledd i oppfølgingen av sikkerhetsarbeidet samt endringer i ICAO Annex 14 Volum II.*

*Luftfartstilsynet mener at det er behov for å gjøre en generell oppdatering av dagens forskrift i tråd med de endringer som har skjedd som følge av innføring av nytt operativt regelverk for helikopterselskapene. I den grad det er mulig ønskes det også at standardene i ICAO Annex 14 Vol. II Heliports skal legges til grunn. Videre ønsker Luftfartstilsynet at det hvor det er mulig tilstrebes en harmonisering mot UK CAP 437 for å dra nytte den kunnskapen som ligger i Storbritannias omfattende arbeid og forskning knyttet til helidekk. En slik harmonisering mot CAP 437 vil også forenkle helikopteroperasjoner mellom statene og legge til rette for enklere flytting av installasjoner og skip mellom statene. Og til sist er visse endringer nødvendige av hensyn til den teknologiske utviklingen siden 2008.*

*Målet er at forskriften skal gi et grunnlag for sikker flyging til og fra offshore helidekk.*

## **2. Hvilke tiltak er relevante?**

*I arbeidet med å forbedre flysikkerheten for offshore flyginger, har ulike tiltak vært vurdert. På bakgrunn av at området allerede er forskriftsregulert er det imidlertid klart at en viss endring av forskriften vil måtte gjøres på områder hvor dette er nødvendig for å sikre overensstemmelse med annet regelverk.*

*På bakgrunn av viktigheten av sikkerhetsregelverket på området har vi funnet det riktig å foreslå en totalrevisjon av forskriften. Den nye forskriften, sammen med relevant informasjon og veiledning for øvrig, er etter vår oppfatning det beste virkemiddelet for å forhindre for eksempel konsekvenser av kostnadskutt og oppnå lik konkurranse mellom selskapene.*

*Offshore helikopterflyginger er et krevende felt med mange aktører og Luftfartstilsynet mener det er behov for den klarhet som forskriftsregulering gir*

### *3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?*

*Denne saken reiser kun ett prinsipielt spørsmål slik dette er definert i Utredningsinstruksen: spørsmålet om kontinuerlig videoovervåking, jf. utkastets § 41.*

*Kravet om videoovervåking av helidekket er nytt. Det kreves i utgangspunktet at helidekket skal være kontinuerlig videoovervåket. Luftfartstilsynet mener at kravet er nødvendig for å sikre at overvåkingen er i gang når det skjer landing på helidekket. Landing på helidekket kan skje – og har faktisk skjedd i flere tilfeller - utenom avtalte tidspunkt. Spesielt i disse tilfellene er det av betydning at det finnes videoovervåking fra hendelsen.*

*Luftfartstilsynet er kjent med at helidekk i enkelte tilfeller benyttes til trim- og rekreasjonsområder for de ansatte i perioder hvor det ikke skal skje landing der. For å ivareta hensynet til de ansattes personvern kan videoovervåkingen slås av, forutsatt at det er beskrevet i prosedyrene for normal drift hvordan det sikres at overvåkingen tar til så snart aktiviteten er avsluttet. Luftfartstilsynet mener at en slik ordning både vil ivareta hensynet til de ansatte personvern og hensynet til å sikre informasjon om de landingene/avgangene som skjer på helidekket..*

### *4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt? Hvilket tiltak anbefales og hvorfor?*

*De foreslåtte endringene berører i hovedsak helikopteroperatørene, men indirekte også petroleumsindustrien gjennom eiere av helidekk og helidekkoperatører.*

*Det foreligger allerede i dag gjennom dagens BSL D 5-1 et regelverk som gjelder for den type flyging som denne saken omhandler. I hovedsak er det tale om videreføring av de krav som allerede gjelder for denne typen flyginger til/fra helidekk. I hovedsak foreslås det endringer på følgende områder:*

- Ledelsessystemet*
- Krav til opplæring og dokumentasjon av opplæring*
- DH som betegnelse på den formelle størrelsen på dekket*
- LOS sektor skal også tilfredsstillende DH=Dx01,25 for at dekket kan merkes med økt DH verdi*
- Det åpnes for alternativ belysning av helidekket*
- Nye krav til merking av hinder rundt et helidekk*
- Introduksjon av statuslys for helidekk*
- Krav til merking av bein på oppjekkbare innretninger*

- Sklisikkerhet (tidligere friksjon)*
- Styrke på sikkerhetsnett*
- Krav til videoovervåkning og lagring av lyd og bilde*
- Spesifikasjon av særregler for helidekk på skip*
- Krav til prosedyrer og utstyr for bruk av normalt ubemannet installasjon, noe som vil fjerne behovet for dispensasjon for normal bruk av slike dekk.*

*I utgangspunktet ønsker Luftfartstilsynet å understreke at samtlige foreslåtte endringer er gjort fordi det vil ha positiv betydning for flysikkerheten ved bruk av helidekk. Så langt det er hensiktsmessig er det også et mål i seg selv å harmonisere med retningslinjene i CAP 437 og det er gjort tilpasninger til gjeldene utgave av denne veiledningen. Det er klart at enkelte av forslagene vil innebære kostnader for eier av innretning og skip med helidekk, særlig knyttet til merking av hinder, kravene knyttet til statuslysanlegg og krav om kunngjøring av helidekkdata. Kravene knyttet til merking mener Luftfartstilsynet er helt nødvendige for at flysikkerheten skal ivaretas.*

#### *Særlig om helidekkdata*

*Det har oppstått et behov for tilgjengeliggjøring av helidekkdata etter at disse ikke lenger publiseres gjennom en egen Jeppesen-manual, på samme måte som offshore prosedyrene som nå publiseres som AIP Supp. I tillegg til helikopteroperatørene kan for eksempel også Forsvaret og redningstjenesten, både på norsk og britisk side, ha behov for tilgang til helidekkdata.*

*Avinor AS har på forespørsel fra Luftfartstilsynet gitt et foreløpig anslag for kostnader for etablering av et system for å sikre kildeinformasjonen og for tilgjengeliggjøring av informasjonen for aktuelle brukere. Anslaget er basert på at det er 67 rigger med ICAO-kode som det er nødvendig å forvalte og publisere informasjonen for. Det er tatt hensyn til at prosesser og systemer som i dag brukes for forvaltning av data tilknyttet AIP Norge kan gjenbrukes. Avinor AS anslår at det vil være nødvendig med noe under 1 årsverk for drift, i tillegg kommer kostnader til datasystemer mv. De totale årlige kostnadene anslås derfor til å ligge mellom 1 – 2 millioner, med nærmere 2 millioner det første året og deretter en reduksjon når systemet er i en driftsfase.*

*Når det gjelder inndekning av kostnadene for Kunngjøringstjenesten, som driftes av Avinor AS, er det mulig at det kan dekkes inn gjennom å inkludere kostnaden i «Kostbase Offshore» som er grunnlag for luftfartsavgiftene på området.*

### *Andre endringer*

*Når det gjelder statuslys så er dette en harmonisering mot UK CAP 437 og er en endring som har vært etterlyst av aktørene. En av leverandørene av lysarmaturer angir at kostnaden for en komplett installasjon av statuslys vil kunne være om lag kroner 250.000 eks. mva.*

*Forutsetningen om at det i utgangspunktet skal være like sikkert å operere fra et dekk med mangler eller fra et dekk som ikke tilfredsstiller dagens krav - som fra et som tilfredsstiller alle gjeldende krav - kan medføre at det må settes begrensninger i nyttelasten under enkelt forhold. Dette vil i så fall kunne redusere antall passasjerer som kan tas med på enkelte flyginger.*

*Samtidig foreslås det visse forenklinger, blant annet belysningskrav som er mer tilpasset markedsutviklingen. Enkelte av forenklingene består av harmonisering mot kravene i UK CAP 437, noe som vil innebære at innretninger og skip fra britisk sokkel enklere vil kunne flyttes og benyttes på norsk sokkel og v.v. uten mange og fordyrende endringer.*

*Dagens BSL D 5-1 § 38 inneholder en bestemmelse om at en innretning eller skip skal være utstyrt med aeromobilt radiofyrt (NDB). Luftfartstilsynet har ikke sett behov for å videreføre et slikt generelt krav som har vært tenkt å bidra til posisjonsbestemmelse ifm innflyging til installasjonen. Dette løses nå bedre med annen teknologi (GNSS). Forskrift 1. juli 2014 nr. 955 om radiokommunikasjonsutstyr for norske skip og flyttbare innretninger, fastsatt av Sjøfartsdirektoratet, fastsetter i § 94 krav om aeromobilt radiofyrt for flyttbare innretninger og skip som er omfattet av forskriften.*

*Det kan være tilfeller hvor det kan være hensiktsmessig med etablering av radiofyrt med lang rekkevidde som et «back up-system» for navigasjon i underveisfasen. Dette er en annen type radiofyrt enn det som normalt har vært installert og vil i så fall knytte seg til innretninger i områder med lite annen navigasjonsinfrastruktur. Bakgrunnen for dette er sårbarhet med GNSS blant annet når det gjelder jamming. Luftfartstilsynet mener at det i stedet for å være et krav i BSL D 5-1 bør vurderes tatt inn en hjemmel i tilknytning til innretninger brukt i petroleumsindustrien, slik at Petroleumstilsynet i de tilfellene hvor Luftfartstilsynet mener det av hensyn til flysikkerheten er nødvendig, kan kreve at det etableres aeromobilt radiofyrt på innretningen. En slik overgang fra et absolutt skal-krav vil innebære en lettelse for næringen. For å sikre tilfredsstillende navigasjonsdekning i en overgangsfase kan det eventuelt tas inn en bestemmelse som fortsatt gir Luftfartstilsynet visse muligheter til å pålegge installasjon av NDB når det anses nødvendig. Det bes om innspill vedrørende dette punktet.*

*Det er generelt forsøkt å gi en bedre beskrivelse av de krav som skal gjelde, noe som vil gjøre det enklere for Petroleumstilsynet og Sjøfartsdirektoratet å oppdatere sine forskrifter.*

##### *5. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?*

*På bakgrunn av at det som nevnt tidligere allerede foreligger en omfattende regulering gjennom dagens BSL D 5-1, ventes det ikke at den foreslåtte forskriften vil innebære store økonomiske og administrative konsekvenser for helikopteroperatørene. De overgangsordningene som allerede eksisterer foreslås videreført. (luftfartstilsynet.no)*

##### *3.3.4 Høring Petroleumstilsynet*

*Petroleumstilsynet sendte 02.07.2018 ut «Forslag til endringer i HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten og enkelte landanlegg»*

Dette er den ene av de to årlige forslagene til oppdateringer Petroleumstilsynet gjør i løpet av et år. Forslaget fra Petroleumstilsynet har ingen referanser til utredningsinstruksen, og følger heller ikke den systematikken som veilederen til utredningsinstruksen legger opp til i de 6 spørsmålene som er obligatoriske. Forslaget fra Petroleumstilsynet inneholder forslag til flere endringer, både i eget regelverk men også statens strålevern og miljødirektoratet har endringer som sendes ut i det samme forslaget. For sammenligningens skyld velger oppgaven i dette tilfellet å ta utgangspunkt i en av de endringene som foreslås, og gjør en sammenligning i hvordan dette ene forslaget blir utredet sett i forhold til det som kreves i veiledningen til utredningsinstruksen. Hensikten er å se om hovedintensjonen i utredningsinstruksen blir fulgt selv om man ikke legger de seks spørsmålene til grunn.

Følgende tekst følger av høringsbrevet datert 02.07.2018

*Om Petroleumstilsynets forslag til regulering av bruk av W2W-fartøy for innkvartering av personell som arbeider på enklere innretninger. *Fartøy som brukes i petroleumsvirksomheten har i stor grad vært bemannet med maritimt mannskap som også ivaretar petroleumsfunksjonene til fartøyet (typisk løftefartøy), og som dekkes av sjøfartslovgivningen. Nå medfører nye former for drift av enklere innretninger at fartøy også skal brukes til transport og innkvartering av arbeidstakere. Denne løsningen er ikke tilgjengelig med dagens regelverk, og det har derfor vært viktig å utvikle og presentere et regelverksforslag som:**

- 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. Disse premissene bygger på en vurdering av risiko forbundet med virksomheten, og et prinsipp om helhetlig regulering og oppfølging av den. Dette samtidig under forutsetning om minst mulig innføring av særregulering. Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomhet i forbindelse med undersøkelse etter og utvinning av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn, det vil si petroleumsvirksomhet, mens sjøfart er unntatt fra loven. Forslaget tar sikte på å tydeliggjøre hva som regnes som petroleumsvirksomhet når denne utføres med W2W-fartøy. For å stadfeste at denne typen aktivitet tillates, og synliggjøre at arbeidsmiljøloven gjelder for de som arbeider på enklere innretninger og innkvarteres W2W -fartøy, er det foreslått et nytt ledd i rammeforskriften § 4.

Dette personellet er kun om bord for å få tilgang til sitt arbeidssted på den enklere innretningen, og har i motsetning til de øvrige om bord, ikke sitt virke på fartøyet. Det er et behov for å ivareta disse arbeidstakerne – også når de er utenfor sitt alminnelige arbeidssted på en bemannet innretning. Ansatte i petroleumsvirksomheten forventes å ha korte opphold om bord på fartøyet: under transport til og fra den enklere innretningen, og for restitusjon og hvile under utføring av arbeid på den enklere innretningen. Arbeidstakerne dette gjelder, vil normalt ha sin hovedarbeidsplass på en fast, bemannet innretning som er omfattet av arbeidsmiljøloven, og vil etter planen utføre sporadisk arbeid på den enklere innretningen. Det stilles ingen tekniske krav til fartøyet med hjemmel i arbeidsmiljøloven, men det er behov for å tydeliggjøre operatørens ansvar i forbindelse med planlegging og gjennomføring av disse aktivitetene og ivaretagelse av disse arbeidstakerne. Det foreslås derfor et nytt ledd i styringsforskriften § 18 som krever at operatøren utfører helhetlige arbeidsmiljøanalyser for arbeidstakerne som skal arbeide på enklere innretninger og innkvarteres på fartøy. For å sikre en helhetlig risikohåndtering av W2W- fartøy og enklere innretning når disse opererer sammen, har det også vært nødvendig å stille noen tekniske krav til fartøyet fra petroleumregelverket med hjemmel i petroleumsløven. Dette gjelder krav til posisjonering, stabilitet, kraner og gangbro, se forslag til endringer i innretningsforskriften §§ 1, 13, 56 og 62, og i veiledningen til aktivitetsforskriften § 90. Totalt sett mener vi at vi med dette forslaget langt på vei imøtekommer arbeidsgiversidens innsigelser til tidligere regelverksforslag som var på høring høsten 2017. Forslaget vil med dette tydelig åpne for at aktiviteten er tillatt, på visse premisser, det vil si at vi gjør bruk av W2W- fartøy tilgjengelig for næringen og sikrer en helhetlig regulering av sikkerhets- og arbeidsmiljøforhold for petroleumsvirksomheten. Vi stiller ikke tekniske krav til arbeidsmiljø, dvs. krav til utforming og innredning av områder på



*fartøyet, men vi sikrer oss et grunnlag for vår oppfølging av operatøren, og et utgangspunkt for helhetlig tilsyn med de arbeidsmiljømessige forhold for arbeidstakere som arbeider på enklere innretninger og innkvarteres på W2W-fartøy. Vi sikrer en minimumsstandard ved valg av fartøy, som innebærer at dagens godt utrustede og vedlikeholdte fartøy vil ha et tilstrekkelig nivå til å oppfylle kravene. Dette vil utelukke sub-standard fartøy og useriøse aktører, og gi et jevnere nivå for vernet av arbeidstakerne i petroleumsvirksomheten. Forslaget medfører også at vi sikrer arbeidstakernes rett til å varsle om kritikkverdige forhold, tilgang på bedriftshelsetjeneste og verneombudsordning for de forhold som gjelder petroleumsvirksomhet.*

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

*Ved å åpne opp for bruk av W2W- Fartøy til enkelte aktiviteter i HMS- regelverket, økes bredden av alternative konsepter og utbyggingsløsninger som kan benyttes på norsk sokkel. Vår vurdering er at endringsforslagene innebærer en tilpasning til nye løsninger for utvinning av petroleumsforekomster, og vil kunne medføre en vesentlig økonomisk og administrativ lempelse for aktørene og samfunnet for øvrig ved at vi åpner for å ta i bruk disse løsningene. I og med at det stilles enkelte krav til W2W- fartøyene og ivaretagelse av arbeidstakerne, kan det påføre kostnader sammenliknet med et helt fritt valg av fartøy. Vi regner imidlertid med at industrien ser seg tjent med å velge gode hensiktsmessige fartøy som ivaretar dette og at det ikke er relevant å sammenlikne kostnader med svakt utrustede og billige fartøy på markedet. Kravet til operatøren om å gjennomføre en helhetlig arbeidsmiljøanalyse kan gi merkostnader på anslagsvis 30.000,- NOK for selve analysen. Det antas at operatør har ressurser til å gjøre slike analyser. I tillegg kommer kostnader ved eventuelle tiltak som følge av resultatene av analysen for å kompensere enten teknisk eller operasjonelt for svakheter som er identifisert. Krav om å innhente samtykke før gjennomføring av aktivitet medfører noe økte administrasjonskostnader for både operatør og Petroleumstilsynet, som skal behandle søknadene. Samtidig vil slike prosesser fremskaffe nyttig informasjon og bidra til å utvikle kunnskap for hensiktsmessig videreutvikling av dette aktivitetssegmentet både hos operatør og tilsynsmyndighet (Ptil.no).*

De seks spørsmålene det søkes svar på er:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningen for en vellykket gjennomføring?

Slik Ptil legger frem saken er det ikke like oversiktlig som i forslaget fra Luftfartstilsynet i hvilken grad kravene i utredningsinstruksen blir fulgt. Det som er utvilsomt er at man ikke fullt ut følger instruksens veiledning om minimumskrav til utredning som består i å besvare de seks oppstilt spørsmålene. I følge utredningsinstruksen kap 1.3 er det en mulighet for å fravike instruksen. Dette er utdypet i veilederen: *1.4 Fravikelse av instruksen – Reglene i instruksen kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det det nødvendig. En slik beslutning skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.*

Dette utdypes videre med følgende: *I et departement vil det si statsråd eller departementsråd, og i en underliggende virksomhet vil det være lederen for virksomheten – normalt direktøren – også i virksomheter med styre. (DFO.no)*

Det vil si at det er administrerende direktør i Petroleumstilsynet som må begrunne hvis man skulle velge å ikke følge utredningsinstruksen i Ptil sitt tilfelle. Det følger ingen slik begrunnelse til forslaget.

Denne oppgaven har ikke har som formål å kvantifisere i hvor stor grad intensjonen i utredningsinstruksen blir fulgt, den viser bare til at dette ikke er tilfelle i dag og det er vanskelig å se hvorfor Petroleumstilsynet ikke følger den systematikken som det legges opp til i instruksen.

### 3.4 I hvilken grad er utredningsinstruksen egnet for å fange opp kostnader i underliggende regelverk?

Det vil være svært vanskelig å fange opp kostnader ved enkelte regelverkskrav på overordnet nivå dersom dette regelverket viser til en norm / standard som utvikles på selvstendig grunnlag. Det vil også kunne være helt forskjellig tidslinje på når det enkelte regelverkskrav blir til, og når den detaljerte standarden som fyller det materielle innholdet blir gjort gjeldende. Det vil således umuliggjøre å se dette i sammenheng i mange tilfeller. Dette er et forhold som man ikke vil greie å fange opp selv om man ønsker å se dette i sammenheng. Det norske petroleumsregelverket er i stor grad bygget opp med funksjonelle krav på forskriftsnivå, og med veiledninger som viser til en norm / standard.

I eksemplet som beskrives i kapittel 3.3.4 om petroleumstilsynets forslag til nytt regelverk for «Walk to Work løsninger» (W2W) innføres det flere referanser til NORSOK standarder som ikke gis noen oppmerksomhet i selve utredningen som følger av høringsbrevet. Det gjelder både NORSOK S-002 om arbeidsmiljø, og R-002 som omhandler løfteutstyr. For R-002 finnes det ikke noe som omhandler gangveier på dette tidspunktet når regelverket er på høring. Det fremmes imidlertid samtidig forslag til sektorstyret fra leder av Ekspertgruppelederen for EGRL som administrerer løftestandardene, om nytt mandat for oppdatering av NORSOK R-002. Det kommer frem av forslaget til sektorstyret at dette legges frem etter anmodning fra Petroleumstilsynet da de ønsker å ta inn krav til gangvei i denne standarden.

#### 3.4.1 Hva er omfanget av regelverkskrav som fremkommer i NORSOK standarder?

Som beskrevet tidligere er det NORSOK som er den standarden som oftest er referert til fra petroleumsregelverket. Fra Innretningsforskriften (IF) er det 36 referanser, Aktivitetsforskriften (AF)13, og fra styringsforskriften (SF) er det 7 referanser. Det gjør at det blir svært avgjørende for nivået både når det gjelder HMS, og kostnadsnivået hva som blir produsert i de forskjellige ekspertgruppene.

I det etterfølgende er det gitt noen eksempler på overordnet regelverkskrav, veiledning og tilhørende krav fremkommet i referert standard.

### 3.4.2 Eksempel på regelverkskrav som gis materielt innhold i referert standard

Eksemplet er hentet fra innretningsforskriften og beskriver krav til utstyr for personellbefordring. Den overordnede forskriftsteksten er funksjonell.

IF § 27

Utstyr for personellbefordring

*Utstyr for personellbefordring skal utformes slik at sikkerheten ivaretas for personell som utfører aktiviteter over normal arbeidshøyde, eller som blir transportert ved hjelp av slikt utstyr.*

*Personellvinsjer skal være slik at spoling kan foregå sikkert og være sikret mot utrusing slik at brukere ikke kan falle fritt. (ptil.no)*

Teksten inneholder kun to deler, der den første definerer både hvem som er omfattet av regelverkskravet, og at sikkerheten til disse skal ivaretas. I det neste avsnittet settes det et direkte krav, men det er ingen direkte anvisning om hvordan dette kravet skal imøtekommes.

I veiledningen står det følgende.

Til § 27

Utstyr for personellbefordring

*Utstyr som nevnt i første ledd, kan være personellvinsjer, personellkurv og liknende. Når det gjelder krav til utstyr som kan brukes til personellbefordring som nevnt i første ledd, se også [aktivitetsforskriften § 92](#).*

*For å oppfylle kravet til utstyr som nevnt i første ledd, bør standarden [NORSOK R-002](#) vedlegg G brukes. Det bør være personellvinsjer til å dekke alle bore- og brønnaktiviteter på innretningen. (Ptil.no)*

I veiledningen er første ledd kun en utdyping av virkeområdet, samt en henvisning til Aktivitetsforskriften §92. Aktivitetsforskriften inneholder som navnet tilsier krav til utførelse av aktiviteter. AF § 92 sier følgende:

*§ 92 Løfteoperasjoner*

Løfteoperasjoner skal klareres, ledes og utføres på en forsvarlig måte, blant annet skal det sikres at personell ikke kommer under hengende last, jf. [§ 30](#). Jf. også [kapittel VII](#).

Alle som deltar i løfteoperasjoner, skal ha radio til å kommunisere med, og radioen skal brukes så sant ikke alle involverte kan kommunisere klart med hverandre ved direkte tale. Den ansvarlige skal sikre at all kommunikasjon foregår på en klar og entydig måte og uten forstyrrelser.

Den ansvarlige skal også sikre at innretningens ledelse godkjenner løfteoperasjoner med personellforflytting enkeltvis, dersom offshorekraner blir brukt til slike løfteoperasjoner.  
(ptil.no)

Til § 92  
Løfteoperasjoner

For å oppfylle kravet til løfteoperasjoner som nevnt i første ledd, bør standarden [NORSOK R-003N](#) brukes. Jf. også [innretningsforskriften § 69](#) og [denne forskriften § 25](#).

For informasjon, se også [innretningsforskriften § 18](#).

Vider kan en lese i veiledningen til IF §18:

Til § 18  
Systemer for intern og ekstern kommunikasjon

For å oppfylle kravet til utforming av interne kommunikasjons- og alarmsystemer som nevnt i første ledd, bør følgende standarder brukes: [NORSOK S-001](#), kapittel 17 for allmenngyldige lyd- og lysalarmer, [T-001](#) og [T-100](#) for alarm- og kommunikasjonssystemer og [U-100N](#) kapittel 7.14 for interne kommunikasjonssystemer ved bemannede undervannsoperasjoner. I tillegg bør

- a) toveis kommunikasjonssystemer eller intern radiokommunikasjon brukes der det er nødvendig å formidle viktig informasjon eller å oppnå rask kontakt med personell,
- b) 112 brukes som det interne nødtelefonnummeret på innretningen,
- c) høyttalersystem som kan opereres fra strategiske steder på innretningen brukes, slik at alt personell kan varsles om fare- og ulykkessituasjoner, se også [aktivitetsforskriften § 77](#). Det

*sentrale kontrollrommet eller kommandobroen bør ha prioritet til å sende meldinger over høyttalersystemet,*

*d) generell alarm og evakueringsalarm kunne løses ut fra det sentrale kontrollrommet og kommandobroen og evakueringsalarmen kunne løses ut fra radiatorrommet.*

*Kravet om minst to uavhengige varslingsveier som nevnt i andre ledd, innebærer at alternative varslingsveier (sekundære) skal være uavhengig av den primære varslingsveien med hensyn til kraftforsyning og tilgjengelighet under fare- og ulykkessituasjoner, deriblant være motstandsdyktig mot de dimensjonerende etablerte ulykkeslastene i et definert tidsrom. Det bør brukes faste samband som fiberkabel-, radiolinje- eller satellittsystemer dersom innretningens posisjon gjør dette mulig. Hvis to uavhengige varslingsveier via faste samband ikke lar seg realisere, kan én av varslingsveiene erstattes med samband i den maritime mobile tjenesten. (Ptil.no)*

I veiledningen til AF §92 er det en henvisning til NORSOK R-003N. som gir det direkte materielle innholdet i forhold til hvordan en faktisk løfteoperasjon som innbefatter personell gjennomføres. Det som er spesielt for NORSOK sett i sammenheng med andre standarder er at NORSOK også har kompetansekrav i enkelte standarder. Det kan medføre at det er store partsinteresser utover det rent sikkerhetsmessige. Bakgrunnen for det siste er at størstedelen av arbeidsstyrken er tilsluttet en tariffavtale som fastsetter at kursing utover vanlig arbeidstid er å anse som overtid.

I tillegg til de standardene som det vises til her som er spesielle for utstyr som skal brukes til personell-løft, vil det også gjelde de alminnelige arbeidsmiljøkravene for det utstyret som brukes. For innretninger på Norsk sokkel vil det være NORSOK S-002 som er gjeldende.

### 3.4.3 Oppsummering eksempel personell-løft

Kravet som settes i IF § 27 i de to delene:

- Utstyret skal utformes slik at Sikkerheten til berørt personell ivaretas
- Og Personellvinsjer skal være slik at spoling kan foregå sikkert og være sikret mot utrusing slik at brukere ikke kan falle fritt

Disse to overordnede kravene får sitt materielle innhold gjennom totalt 7 NORSOK standarder med mange hundre enkeltkrav. Det omhandler både tekniske, operasjonelle og kompetansekrav. Det er de kravene som oppstilles i disse standardene som er nevnt som i all hovedsak sørger for kostnadene i regelverket. Det er pr i dag ikke noen alternativer til disse standarden for området personell-løft som er mulig å benytte, til tross for at det utføres personell-løft i større grad enn i Norge i andre deler av verden. NORSOK R-002, R-003 og S-002 er tre standarder som det har vært krevende å komme til enighet i de forskjellige arbeidsgruppene. For NORSOK S-002, Arbeidsmiljø, har også Petroleumstilsynet stemt imot å utgi standarden i Sektorstyret Petroleum. Dette ble gjort etter at de hadde bedt om å få endre sin rolle i sektorstyret fra observatør til vanlig medlem. De utvidet også sin representasjon fra 1 til 2 personer. (se kapittel 4.5) R-003, Sikker bruk av løfteutstyr, ble også godkjent etter lange diskusjoner. Den ble godkjent uten vedlegg D som omhandler kompetanse, og det er ikke avklart hvordan dette skal behandles videre.

#### 4 Teoretiske perspektiv på regulering og tilsyn

Regulering og tilsyn har lange tradisjoner. I boken «Perspektiver på samfunnssikkerhet» kan en skrives følgende: *Samfunnets kontroll med risiko omfatter et bredt spekter av mekanismer og virkemidler, fra virksomhetens egenkontroll som skjer uten myndighetenes innblanding, og til lovregulering og bruk av rettslige virkemidler (Engen et al., 2016, s50)*

I petroleumsvirksomheten beveger vi oss i ett system som har stor grad av både intern og ekstern regulering. Vi beveger oss i et reguleringsregime der vi skal både ivareta ressurser og sikkerhet. Et reguleringsregime er beskrevet i boken «Perspektiver på samfunnssikkerhet» som følgende: *Vi bruker her begrepet reguleringsregime om en styrings- og rettslig ordning som regulerer et bestemt saksområde (Engen et al., 2016, s.228)*

Vi beveger oss i et hierarki der petroleumsvirksomheten reguleres både av rettslige bindende bestemmelser og ikke rettslige bindende bestemmelser. De bindende bestemmelsene består av lover og forskrifter. De ikke rettslige bindende bestemmelsene er i hovedsak veiledninger til forskrifter og fortolkninger i en eller annen form som er gjort av tilsynsmyndigheten. Videre viser veiledningene til et utvalg av industristandarder som også er å anse som ikke bindende bestemmelser. Som tidligere vist i kapittel 3.1.1 beskriver Petroleumstilsynet det som vanskelig benytte andre «ikke bindende bestemmelser» enn den som er pekt på i veiledningen og således kan skillet mellom hva som er rettslig bindende og ikke rettslig bindende bli noe uklart.

## 4.1 Prosess regelverksutviklingen

Hvordan regelverket utvikles, fra et funksjonelt overordnet nivå til det blir materialisert i krav er ikke lett tilgjengelig for et ikke innvidd publikum. I det følgende vil oppgaven beskrive det på et overordnet nivå.

Petroleumstilsynet oppdaterer sitt regelverk to ganger pr år. Det er i hovedsak såkalte mindre endringer som blir tatt inn i regelverket i halvårsrevisjonen som blir gjort gjeldende fra 01.07 hvert år. Ved årsskifte gjøres de fleste større endringer. Forut for større endringer har det vært en prosess der endringene har blitt lagt frem i Regelverksforum (RVF), og partene har gitt innspill. Videre går forslag til endringer ut på normal høring med tilhørende frister gitt av forvaltningsloven. Denne prosessen er transparent, og alle partenes innspill blir offentliggjort på Petroleumstilsynets hjemmesider.

De materielle kravene i regelverket blir i mange tilfeller til gjennom et referansedokument. I de fleste tilfeller er dette referansedokumentet i form av en standard. For petroleumsindustrien i Norge er dette i hovedsak enten gitt i en standard som har sin bakgrunn i det maritime regelverksregimet, eller det er i form av en NORSOK Standard. Se kapittel 4.3 om NORSOK

Rapporten *Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i NORSK Petroleumsvirksomhet* den såkalte Engen 1 rapporten peker på at det norske regimet til tross for sine sterke sider også har noen iboende fallgruver. Dette er blant annet faren for politisering. I rapporten uttrykkes dette som faren for at samfunnsmessige fornuftige løsninger blir tilsidesatt på grunn av at enkeltinteresser for særgrupper går foran. Det norske regimet har sterke parter, som i neste omgang har nære bånd til enkelte av de politiske partiene. Dette vil kunne mistenkeliggjøre at avgjørelser tatt på politisk nivå har sitt utspring i politikk og ikke samfunnsmessige nyttebetraktninger. På den andre siden kan politisk fattede beslutninger som går på tvers av råd fra tilsynsmyndigheten være et resultat av at man fra Petroleumstilsynets side går lengre i sin fortolkning av oppdraget fra Arbeids- og sosial departementet enn lovgiver ønsker. Dette beskrives i Engen 1 rapporten (Engen et al., S138) som en klassisk målkonflikt der demokrati nedenfra møter demokrati ovenfra. Her forklares demokrati nedenfra som de hensyn som tas basert på det som kommer frem fra partene i arbeidslivet. Dette kan være basert på ønsker som er i motstrid med ønsker fra lovgiver.



Alle de mekanismene som er beskrevet over kommer til uttrykk også i utviklingen av NORSOK standarder. I motsetning til den regelverksutviklingen som foretas i regi av Petroleumstilsynet kan det være svært vanskelig å se hva som er grunnlaget for de enkeltkravene som blir til i en standard. Det vil i mange tilfeller være her den reelle kostnaden kommer i oppfyllelsen av et regelverkskrav som er uttrykt funksjonelt på et overordnet nivå.

#### 4.2 Innholdet i et regelverkskrav

Hvordan blir et krav til? Det er flere grunner for hvorfor man ønsker å utvikle et regelverk, og med det de tilhørende kravene. På generelt grunnlag kan det legges til grunn at man har hatt en sammenhengende utvikling i petroleumsvirksomheten som har vært basert på samfunnets generelle utvikling. I det så ligger det også at utvikling av regelverk i det store har ført til kontinuerlige skjerpelser av krav. Stortinget har klart uttrykt at ambisjonen for nivået på Helse, Miljø og Sikkerhet i den norske petroleumsvirksomheten skal være verdensledende. Den ambisiøse målsettingen har ingen ytterligere operasjonalisering av hva dette innebærer. Det at man har en så ambisiøs formulering om målsettingen, vil i neste omgang oppfattes som et mandat også for hvordan man utvikler regelverkskrav selv om det ikke er noen sterk sammenheng mellom at regelverket er strengt og de resultatene en oppnår. Det er langt flere sammenhenger som gjør seg gjeldende, bla sikkerhetskultur osv. Et godt eksempel i så måte er regelverket for flyging med offshore helikopter. Selv om regelverket på Britisk og Norsk side er langt på vei identisk, er det nesten 4 ganger så stor sannsynlighet for å omkomme i en helikopterulykke på Britisk side av sokkelen som på den norske. (Sintef - helikoptersikkerhetsstudie 3b., 2017)

Grunnen til å nevne eksempelet er at det illustrerer at det ikke alltid er sånn at man gjennom regelverkskrav vil oppnå det man ønsker. Det kan også være at man oppnår det motsatte dersom man gjennom innføring av regelverkskrav allokterer knappe ressurser til å oppfylle spesifikke regelverkskrav, mens realiteten blir at man tar ressurser fra andre områder som har allokert ressurser basert på en helhetlig kost / nytte vurdering. Utover de regelverkskravene som blir generert av samfunnsutviklingen og / eller ønske om et høyt HMS nivå kan det også være at både eksisterende krav må omformes eller nye krav må innføres som et resultat av den teknologiske utviklingen.

#### 4.3 Norsk sokkels konkurranseposisjon – NORSOK

NORSOK har sin historie tilbake til krisen i oljenæringen på begynnelsen av 1990 tallet. I kombinasjon med Asia krisen gjorde det at oljeprisen falt til ca 10 US dollar, og ga et kraftig signal om at næringen måtte gjøre noe med det kostnadsnivået som var etablert. Regjeringens første grep var å nedsette et investeringsutvalg som ble ledet av professor Knut Kaasen.

*Videre tok Nærings og energiministeren sommeren 1993 initiativ til å danne et Utbyggings- og driftsforum for petroleumssektoren. Utbyggings- og driftsforumet besto av representanter fra 8 oljeselskap, 8 leverandørselskaper, LO, Oljedirektoratet (OD) og 4 fra Nærings- og energidepartementet. Arbeidsutvalget ble ledet av Norsk Hydro med Statoil, BP, Aker, Reinertsen og Smedvig som medlemmer. OD og departementet deltok også i arbeidsutvalget. Grunnlaget for Norsk sokkels konkurranseposisjon (NORSOK) var dermed lagt. Nærings- og energidepartementet oppnevnte en styringskomite og 7 arbeidsgrupper for å utarbeide konkrete forslag til kostnadsreducerende tiltak innenfor sentrale områder (Prosjekt NORSOK analyse., 2017)*

Det fysiske resultatet fra dette arbeidet var en portefølge på 88 standarder. Den besto av 3 stk hovedgrupper. «Design Principles», «Common Requirements» og «System Requirements» Målet med standardene var at de skulle gi en umiddelbar kostnadsreduksjon på 25 -30% på innkjøp, og en varig kostnadsreduksjon på ca 40 50% over en periode på 4 til 5 år.

Hovedpoenger for å oppnå dette var bla høy grad av gjenbruk, og nøktern tilnærming til kravsettingen der man blant annet innførte begrepet «godt nok er godt nok» som fortsatt er en del av mandatet for arbeidet i sektorstyre petroleum. Videre var det et krav om at norsk sokkel sin ledende posisjon innen HMS skulle opprettholdes.

NORSOK var et resultat av erkjennelsen av at man på det tidspunktet ikke hadde tilfredsstillende standarder som dekket industriens behov. Det var videre et uttalt mål at man skulle arbeide for å gjøre flere av standardene internasjonale på sikt. (Prosjekt NORSOK analyse., 2017)

#### 4.4 NORSOK og forholdet til regelverket

Det var allerede i stortingsmelding nr 51 (1992-93) *sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel* vist til at man så langt det var mulig skulle vise til anerkjente normer i stedet for å utvikle detaljerte krav direkte i regelverket. Det var først i den omfattende regelverksendringen i 2002 at dette ble gjennomført mer helhetlig.

I Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003 om etablering av Petroleumstilsynet skrives det følgende: *Regelverket skal så langt dette er mulig og hensiktsmessig utformes slik at myndighetene gir rammene for forsvarlig helse, miljø og sikkerhet. For å gi nødvendig forutberegnelighet skal funksjonskrav utdypes med referanse til detaljert normering som framgår av anerkjente normer, herunder industristandarder eller veiledninger utarbeidet av myndighetene .....*

NORSOK er bare en av flere standarder som Petroleumstilsynet viser til, men NORSOK skiller seg ut da NORSOK standardene blir utviklet i det som ofte blir omtalt som et trepartssamarbeid. Det vil si at det er deltagere både fra arbeidstakernes organisasjoner, arbeidsgiverorganisasjonene og myndighetene. I praksis vil det si at det er den eneste av standardene som Petroleumstilsynet viser til, som de også har mulighet til å påvirke innholdet i direkte og indirekte.

Tabellen under viser de forskjellige standardene som petroleumsregelverket refererer til. Den viser tydelig at NORSOK er den dominerende standarden, fulgt av ISO og DNV GL sine referansedokumenter.

<b>Henvisninger i HMS-regelverket</b>	<b>Styringsforskriften</b>	<b>Innretningsforskriften</b>	<b>Aktivitetsforskriften</b>
IEC	2	5	3
ISO	10	17	5
<b>NORSOK</b>	<b>7</b>	<b>36</b>	<b>13</b>
API		1	1
DNV GL		15	4
NS-EN		4	1
NS		9	6
IMACA		1	1
IMO		4	1
NT		2	
NR		1	
GOMO			1
EDTC			1
Sum	19	95	37

Kilde: NO&G – NORSOK analyse rapport

#### 4.5 Petroleumstilsynets rolle i NORSOK standardisering

Som tidligere vist i oppgaven er det svært vanskelig gjennom utredningsinstruksen å fange opp konsekvenser som oppstår i underliggende standarder. I det norske petroleumsregelverket som i svært stor grad fyller inn det materielle innholdet i overliggende forskrifter gjennom standarder vil det være essensielt hvordan man utvikler disse standardene. I boken *Regulering og standardisering (Lindøe et al)* vies et kapittel skrevet av Ole Andreas Engen til NORSOK standardisering. Det er også beskrevet med eksempler. Oppgaven vil belyse dette eksemplet videre, men som forfatter av oppgaven vil jeg opplyse at jeg også var en del av den prosessen som beskrives i boken. Det gjelder både NORSOK S-002 og Prosjekt NORSOK analyse. Det vil si at det som blir tilført vil inneha både rene fakta som kan dokumenteres vi møtereferater, mandater osv, men også vil være basert på de observasjonene en selv har gjort som deltaker. Det som fremstår som en mangel i det kapittelet som er skrevet av Ole A. Engen er en beskrivelse av det rammeverket som ligger til grunn for Petroleumstilsynets og andre deltakere sitt engasjement i NORSOK standardiseringen. Det er berørt under den delen som omhandler prosjektet NORSOK analyse, men er ikke spesielt utfyllende.

##### 4.5.1 Petroleumstilsynets formelle rolleendring

Ole A. Engen viser i sin omtale av prosjektet NORSOK analyse til at Petroleumstilsynet ble utfordret på sin rolle, og svarte med å be om en utvidet representasjon fra 1 til 2 representanter. Petroleumstilsynet gjorde også en vesentlig endring i forhold til hva deres rolle i Sektorstyret petroleum skulle være. Fra tidligere å ha hatt en uttalt observatørrolle, skulle de nå ha en annen rolle:

*Deltakelse i standardiseringsarbeid som initieres og gjennomføres av partene eller næringen selv inngår i vår rolle og vårt engasjement vil avhenge av sakens art, type komite og arbeidsgruppe. Ptil er gjennom det funksjonsbaserte regelverket og henvisninger til anerkjente normer en viktig bruker av standarder i vårt rammesettende og faglige arbeid. Vi er bedriftsmedlem av Standard Norge og møter som stemmeberettiget medlem i Standard Norges representantskap. Vi ser på sektorstyret Petroleum som en viktig 3- partsarena og ønsker å styrke vår deltagelse der, vi har fremmet ønske om to medlemmer i styret med tale, forslags- og stemmerett, jf tidligere korrespondanse med Standard Norge v/ Sektorstyret Petroleum. Vi avventer en diskusjon om styresammensetning. I ekspertgruppene innen petroleumsstandardisering vil Ptil ha en observatørrolle i arbeidet der vi deltar. I dette ligger det at vi vil delta i diskusjonene og bidra med vår kompetanse i arbeidet med de forskjellige*

*standardene.* (Brev sendt av Petroleumstilsynet) til sektorstyret petroleum som svar på prosjekt NORSOK analyse sin fortolkning av Petroleumstilsynet sin rolle)

Brevet fra Petroleumstilsynet kom som et svar på den rolleforståelsen prosjektet NORSOK analyse hadde beskrevet som sin forståelse av Petroleumstilsynets rolle. Beskrivelsen prosjekt NORSOK analyse hadde i sin rapport var basert på Petroleumstilsynet tidligere uttalelser om hva deres rolle var, men som aktørene i standardiseringsarbeidet ikke nødvendigvis oppfattet som den rollen Petroleumstilsynet inntok i arbeidet.

I prosjektet NORSOK analyse ble Petroleumstilsynet sin rolle beskrevet som følgende:

- *Petroleumstilsynet deltar som observatør i relevante fora innen petroleumsstandardisering (relatert til NORSOK arbeid), herunder Sektorstyre Petroleumsstandardisering og NORSOK- ekspertgrupper ((samt evt. tilhørende arbeidsgrupper).*
- *Petroleumstilsynet kan delta på møtene som arrangeres i de relevante foraene. På møtene kan Petroleumstilsynet fremme sine interesser ved å delta i de diskusjoner som finner sted. Petroleumstilsynet kan uttale seg på like linje med alle andre deltakende interessenter.*
- *Petroleumstilsynets representanter kan imidlertid ikke være sekretær for eller inneha ledende roller innen noen deler av petroleumsstandardiseringen i regi av Standard Norge (herunder forstått som utvikling og revisjon av NORSOK-standarder).*
- *Petroleumstilsynets representant(er) har ikke anledning til å delta i eventuelle avstemninger vedrørende NORSOK- standarder*

Grunnlaget for den beskrivelsen av rollen som var fremført av NORSOK analyse prosjektet var nettopp at man oppfattet at rollen til Petroleumstilsynet hadde beveget seg i den retningen de selv kom tilbake og beskrev skriftlig uten at Petroleumstilsynet tidligere hadde tatt noe ansvar for krav som var fremkommet i NORSOK standarder. Tidligere direktør i Petroleumstilsynet, Magne Ognedal tok i rapporten «økt bore og brønnaktivitet på norsk sokkel» (Reiten rapporten., 2012) tvert imot avstand fra at Petroleumstilsynet hadde bidratt til noen særnorske krav i en særmerknad:

*Utvalget har ikke tydeliggjort hvilke myndighetskrav som er kostnadsdrivende utover mer generelle referanser. Det er heller ikke belyst hvorvidt dette er norske særkrav, krav som gjelder for hele Nordsjøen eller selskapenes egne spesifikke krav. Ptil har derfor ikke ikke*

*kunnet gå nærmere inn på disse utsagnene i rapporten. Jeg kan derfor vanskelig støtte rapportens oppsummeringer og konklusjoner på disse punkter.*

Petroleumstilsynet har ved flere anledninger uttalt at de ser flere fordeler ved at regelverksutviklingen skjer delvis via standardiseringsarbeidet. Dette gjentas også i rapporten NORSOK analyse som Petroleumstilsynet har gjennomgått, og kun hatt mindre anmerkninger til:

*Imidlertid synes det som om det foreligger ulike rolleforståelser i Petroleumstilsynet. Det refereres her til en presentasjon gitt av Petroleumstilsynet:*

*«Myndighetenes henvisning til standarder i regelverket gir et forenklet regelverksarbeid. Standardiseringsarbeid er en unik mulighet til påvirkning på detaljnivå, og gir bedre forutsigbarhet og konkurransefortrinn.» (Prosjekt NORSOK analyse., 2017)*

I boken Regulering og Standardisering (Lindøe et al., 2018) beskrives det videre i kapittelet som er skrevet av Ole A. Engen følgende som en oppsummering av Prosjekt NORSOK analyse om Petroleumstilsynet sin rolle:

*Arbeidsgiversiden ønsket å dempe at Petroleumstilsynet drev «regelverksutvikling» utenfor de etablerte foraene for regelverksarbeid. Industristandardene skulle være frivillige, utviklet av næringen selv og et supplement til det funksjonelle systemet der det overordnede regelverket la mål og rammer, og hvor industristandardene fylte igjen der det måtte være behov for detaljering. (Lindøe et al., 2018)*

Det er interessant at dette blir konklusjonen ut i fra den rollebeskrivelsen Prosjekt NORSOK analyse hadde beskrevet. Petroleumstilsynet tilbakeviste ikke at dette hadde vært den rollen de formelt hadde hatt tidligere. Det de gjorde var å gå tydelig ut beskrive den rollen de ønsket å ha i fremtiden, samtidig som de også avklarte både rollen og deltagelsen videre. Endringen ble formalisert med et enstemmig vedtak i sektorstyret.

Med dette vedtaket var Petroleumstilsynet ytterligere satt i stand til å kunne utvikle regelverket utenfor de rammene som fremkommer av både forvaltningsloven, utredningsinstruksen og veiledningen til Lovteknikk og Lovforberedelse.

#### 4.5.2 Tildelingsbrev – Petroleumstilsynet

Som vist tidligere endret Petroleumstilsynet sin formelle rolle innen området standardisering betydelig i perioden frem mot det endelige vedtaket sektorstyret petroleum angående revisjon av NORSOK S-002, arbeidsmiljø. Selv om industrien allerede hadde oppfattet at

Petroleumstilsynet var noe uklare i sin rolleforståelse, var den endelige avklaringen og utvidelsen en klar retningsendring i myndighetenes offisielle engasjement i standardiseringsarbeidet. Det er interessant å se på hva som utløser denne endringen som må sies å være betydelig gitt det ansvaret som pålegger de enkelte myndighetene når det gjelder å konsekvensutrede følgene av de rammevilkårene de pålegger industrien og samfunnet.

Det er tydeliggjort tidligere i oppgaven at Petroleumstilsynet ikke har noe nært forhold til utredningsinstruksen slik den foreligger i dag, og ikke bruker den aktivt slik den foreligger i dag. Derfor kan det ses som noe rart at man ønsker å lage en arena der man kan ha større formell makt i regelverksutviklingen utenfor de arenaene som er regulert av forvaltningsloven. Det som videre er verdt å undersøke er om det er gitt noen signaler fra politisk nivå og / eller embetsverk eller om denne avgjørelsen er tatt internt i Petroleumstilsynet.

I Ole A. Engen sitt kapittel om NORSOK standardisering beskrives et eksempel angående NORSOK S-002, Arbeidsmiljø, som var svært krevende. Den historien startet i 2013, og som beskrevet utfordret den partene i mange runder. Denne vil oppgaven komme tilbake til, men i denne omgangen brukes kun dette eksemplet for å belyse en aktuell tidsperiode med stort press på rollene til alle aktørene og forholdet mellom aktørene. Det kan være interessant for å prøve å skjønne hvorfor Petroleumstilsynet endret sin formelle rolle i denne perioden. Var det for å møte signaler fra politisk nivå / embetsverk, Arbeidstakerorganisasjoner eller arbeidsgiverorganisasjoner?

Petroleumstilsynet får sitt oppdrag fra Arbeids- og sosial departementet. Det skjer som for de fleste statlige organ gjennom et årlig tildelingsbrev. For å undersøke om det var noe i styringssignalene fra overordnet myndighet som tilsa rolleendringen til Petroleumstilsynet i standardiseringsarbeidet har oppgaven sett på tildelingsbrevene tilbake til 2013.

**Tildelingsbrevet i 2013** hadde følgende om regelverksutvikling og standardisering:

#### 2.2.6.

*Petroleumstilsynet skal følge opp og videreutvikle et helhetlig, risikobasert regelverk innenfor sitt myndighetsområde. Bidrar til delmål 5 i Prop. 1 S (2012-2013) Som et ledd i arbeidet med å videreutvikle et forsvarlig og brukervennlig regelverk skal Petroleumstilsynet i 2013 blant annet følge opp sin utredning om framtidig regulering. Denne omhandler muligheten for ytterligere sammenslåing av forskriftene, behov for klargjøring av pliktsubjekts-strukturen,*

*regelverkets bruk av funksjonskrav, behovet for ytterligere klargjøring av veiledningenes og normenes rolle i forhold til forskriftene samt tilgjengelighet for brukerne. I tillegg skal Petroleumstilsynet følge opp utviklingen av relevant EU-regulering og krav til evakuering og redningsmidler. Petroleumstilsynet skal videre følge opp nasjonalt og internasjonalt standardiseringsarbeid som påvirker HMS- nivået i petroleumsvirksomheten. (ASD tildelingsbrev til Ptil 2013)*

Som det tydelig fremkommer i tildelingsbrevet i 2013 legges det ikke opp til noen aktiv / styrende rolle innen området standardisering fra myndighetsnivå. Rollen består i å «følge opp standardiseringsarbeidet» Det sammenfaller i stor grad med den rolleforståelsen som var den formelle og uttalte på den tiden fra Petroleumstilsynet sin side. De hadde en observatørrolle.

**I 2014 sies det i tildelingsbrevet** følgende relatert til standardisering:

#### 2.2.4.

*Petroleumstilsynet skal følge opp og videreutvikle et helhetlig, risikobasert regelverk innenfor sitt myndighetsområde. Petroleumstilsynet skal videreutvikle det helhetlige HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten, herunder samarbeide med Arbeidstilsynet om videreutvikling av felles forskrifter under arbeidsmiljøloven. Som et ledd i arbeidet med å videreutvikle et forsvarlig og brukervennlig regelverk skal Petroleumstilsynet i 2014 blant annet følge opp sin utredning om framtidig regulering. I tillegg skal Petroleumstilsynet følge opp utviklingen av relevant EU-regulering og krav til evakuering og redningsmidler. Petroleumstilsynet skal videre følge opp nasjonalt og internasjonalt standardiseringsarbeid som påvirker HMS - nivået i petroleumsvirksomheten. Petroleumstilsynet skal ha et løpende fokus på kost- nytteanalyser ved valg av regulerings- og reaksjonsformer. (ASD tildelingsbrev til Ptil 2014)*

Også i tildelingsbrevet 2014 var styringssignalet at man skulle følge opp. Dette i motsetning til andre signaler i tildelingsbrevet som gir signaler om en mer aktiv rolle. Da benyttes ord og uttrykk som bidra til, følge aktivt opp og sørge for.

**Tildelingsbrevet 2015 bruker** i hovedsak samme formuleringer, men tar også noe mer til orde for Kost / nytte vurderinger:

#### 3.4

*Petroleumstilsynet skal følge opp og videreutvikle et helhetlig, risikobasert regelverk innenfor sitt myndighetsområde. Petroleumstilsynet skal videreutvikle det helhetlige HMS- regelverket for petroleumsvirksomheten i nær dialog med partene i arbeidslivet, særlig gjennom*



*Regelverksforum. Som et ledd i arbeidet med å videreutvikle et forsvarlig og brukervennlig regelverk skal Petroleumstilsynet i 2015 blant annet følge opp sin utredning om framtidig regulering. Petroleumstilsynet skal også følge opp nasjonalt og internasjonalt standardiseringsarbeid som påvirker HMS-nivået i petroleumsvirksomheten. Arbeids- og sosialdepartementet har igangsatt en utredning om analyser av antatte konsekvenser, kostnader og nyttegevinster av HMS- krav og -tiltak i petroleumsvirksomheten. Petroleumstilsynet skal i 2015 i nødvendig grad bidra i dette arbeidet. For pågående og identifiserte regelverksendringer, som ikke er redaksjonelle og dermed ivaretas under de årlige oppdateringer av regelverket, skal Petroleumstilsynet utarbeide en plan som beskriver formål og fremdrift. Planen skal sendes Arbeids- og sosialdepartementet innen 15. februar 2015. (ASD tildelingsbrev til Ptil 2015)*

**I tildelingsbrevet 2016** gjentas i stor grad samme budskap når det gjaldt standardisering. I den forutgående teksten som gjaldt samme tema var ASD i større grad enn tidligere kost / nytte trukket frem:

#### 3.4

*Petroleumsregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås. Petroleumstilsynet skal bidra til å videreutvikle det helhetlige og risikobaserte HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten i nær dialog med partene i arbeidslivet og departementet. Alle regelverksinitiativer, herunder kost- /nytteeffekter av mulige endringer, skal drøftes med partene i Regelverksforum. Også vesentlige endringer i tilsynspraksis må vurderes i kost-/nytteperspektiv og på forhånd søkes forankret i berørte organisasjoner. Petroleumstilsynet skal også følge opp nasjonalt og internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid som påvirker HMS-nivået i petroleumsvirksomheten.*

(ASD tildelingsbrev til Ptil 2016)

**I tildelingsbrevet for 2017** er teksten endret noe:

#### 3.4

*Petroleumsregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås. Petroleumstilsynet skal bidra til å videreutvikle det helhetlige og risikobaserte HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten i nær dialog med partene i arbeidslivet og departementet. Alle regelverksinitiativer, herunder kost-/ nytteeffekter av mulige endringer, skal drøftes med partene i Regelverksforum. Petroleumstilsynet skal også følge opp nasjonalt*

og internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid som påvirker HMS-nivået i petroleumsvirksomheten slik at standardene er oppdaterte og behovet for bruk av disse som referanser i regelverket ivaretas.

**I tildelingsbrevet 2018** kan en lese følgende:

3.4

*Petroleumsregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås*  
*Petroleumstilsynet skal bidra til å videreutvikle det helhetlige og risikobaserte HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten i nær dialog med partene i arbeidslivet og departementet. Alle regelverksinitiativer, og kost-/nyttevurderinger av disse, skal drøftes i Regelverksforum. Også vesentlige endringer i regelverksanvendelsen bør søkes forankret i berørte sektorer og organisasjoner. Petroleumstilsynet skal også følge opp nasjonalt og internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid som påvirker HMS- nivået i petroleumsvirksomheten slik at standardene er oppdaterte og behovet for bruk av disse som referanser i regelverket ivaretas. (ASD tildelingsbrev til Ptil 2017)*

Samlet sett er det svært lite endring i styringssignalene fra Arbeids- og sosialdepartementet, men det er en liten endring i ordlyden fra tildelingsbrevet fra 2016 til 2017. Selve endringen i styresammensetningen der Petroleumstilsynet fikk utvidet sin representasjon, og endret sin rolle ble ikke formelt gjort før i 2017. Diskusjonen rundt dette hadde derimot foregått lenge før dette, og i en mail sendt sektorstyret fra Petroleumstilsynet 16. oktober 2016 skriver Petroleumstilsynet:

*Vi mener styret bør bestå av 18 representanter og at myndighetene representert ved Ptil skal ha to styremedlemmer. Ved sammenslåingen av sektorstyret og sektorkomiteen i 2011 foreslå den partssammensatte arbeidsgruppen for utarbeidelsen av mandat for det nye sektorstyret at myndighetene skulle ha to representanter. I tidligere korrespondanse om sammenslåingen av Sektorkomiteen og Sektorstyret har vi bl.a. uttrykt bekymringer for den nye organisasjonsstrukturen og informerte om at Ptil kun ønsket en representant i det nye styret. Som redegjort for i sektorstyremøte den 27.9.16, ønsker vi at myndighetene representert ved Ptil har to representanter i sektorstyret. Dette vil bidra til en bedre balanse i sammensetningen av styret og større robusthet i vår deltakelse.*

I denne e-posten vises det til at Petroleumstilsynet allerede i styremøtet i september hadde formelt flagget sitt ønske for at deres tilstedeværelse skulle økes.

Tidspunktet er interessant i og med at det viser at Petroleumstilsynet selv initierer den endringen som må kunne sees på som en markant endring i hvordan Petroleumstilsynet skulle forholde seg til området standardisering i tiden fremover. Styringssignalet i tildelingsbrevet i 2017 som er har tatt in den ekstra formuleringen «*slik at standardene er oppdaterte og behovet for bruk av disse som referanser i regelverket ivaretas*» kommer etter at, og muligens også som en følge av Petroleumstilsynet sitt ønske om utvidelse allerede er formidlet sektorstyret og styret i Standard Norge.

I en intervjuguide sendt Petroleumstilsynet i forbindelse med en undersøkelse til en tidligere oppgave av hvordan Petroleumstilsynet arbeider med risikobasert tilsyn stilles det 2 spørsmål angående tildelingsbrevet, og Petroleumstilsynet sin rolle både i med tanke på involvering og etterlevelse.

1. Hvordan sikrer enn at prioriteringene i Tildelingsbrevet blir vektlagt? (kommer først ved tilsynsårets start)  
*Prioriteringene i tildelingsbrevet er grunnleggende og helt sentrale i det aktuelle tilsynsåret. Men det er ikke gitt at de kommer først ved tilsynsårets start.*
2. Hvor tidlig kommuniseres innholdet av Tildelingsbrevet for kommende år fra ASD?  
*Proessen med første utkast starter ca september året før.*

Som en ser av svaret til spørsmål nr. 1, vises det tydelig til at man er i en dialog ganske tidlig angående innholdet i det kommende årets tildelingsbrev. I spørsmål nr. 2 bekreftes dette å være ca september året før det aktuelle året tildelingsbrevet gir føringer til.

Det er lite som tyder på at det overordnet myndighet som har gitt noen avgjørende styringssignaler om at Petroleumstilsynet skal endre sin rolle når det gjelder standardisering. Det er mer som tyder i retning av tildelingsbrevet har en svak endring i teksten som skal rettferdiggjøre den endringen man allerede har initiert fra Petroleumstilsynets side.

#### 4.5.3 Konsekvens av Petroleumstilsynets endring

Selv om Petroleumstilsynet endret både sin representasjon (antall) og sin rolle fra observatør til fullverdig medlem med stemmerett var det ikke gitt at det ville endre hvordan Petroleumstilsynet kom til å agere i sektorstyret.

I kapittelet til Ole A. Engen ((*Lindøe et al, 2018*)) beskrives det hvordan Petroleumstilsynet ikke støttet godkjenning av NORSOK S-002. Det innbar at Petroleumstilsynet ved den første saken som kom opp om en godkjenning av en standard etter deres rolleendring brukte den makten de hadde bedt om og fått, til å stoppe utgivelsen av en standard. Og som også

beskrives av Ole A Engen var dette et arbeid de hadde deltatt i selv. Det utdypes ikke i boken i hvor stor grad Petroleumstilsynet faktisk hadde deltatt, og det beskrives heller ikke at Petroleumstilsynet hadde vært med og godkjent det mandatet til den referansegruppen de selv deltok i.

#### 4.5.3 Prosessen rundt NORSOK S-002 – arbeidsmiljø

Arbeidet med NORSOK S-002 startet allerede i 2012, og alle prosesser med utarbeidelse av NORSOK standarder er underlagt NORSOK A-001. NORSOK A-001 er en overordnet standard som beskriver prosessen, og de kravene som er satt til denne prosessen. NORSOK A-001 ble revidert i 2016 og ble enstemmig vedtatt i sektorstyret.

I premissene for utvikling av NORSOK standarder kan det leses følgende:

##### 1.2

*Premisser NORSOK-standardarene skal;*

- *gi krav (shall) i standardene, kravene skal kunne grunngis ut fra en kostnad- nytte betraktning, produksjonseffektivitet, eller ha risikoreducerende effekt for å oppnå et akseptabelt sikkerhetsnivå;*
- *ta utgangspunkt i internasjonale og europeiske standarder for å foreta opsjonsvalg og valgte tillegg til disse standardene;*
- *angi funksjonsbaserte krav og anbefalinger for å oppnå standardiserte løsninger, som begrenser varianter av systemer, grensesnitt og komponenter;*
- *angi preskriptive krav og anbefalinger dersom disse er kostnadseffektive og gir et akseptabelt sikkerhetsnivå;*
- *uttrykke klare krav eller anbefalinger, men være kort og konsist;*
- *utvikles under mottoet: “Godt nok er godt nok”;*
- *være et utgangspunkt for utviklingen av internasjonale standarder, basert på kompetanse fra sikker og kostnadseffektiv drift fra norsk sokkel*

Det var under dette mandatet man utviklet NORSOK S-002 når man startet i 2012.

Petroleumstilsynet deltok med 2 personer fra start. Det ble avholdt totalt 12 møter av en hel dags varighet. Videre ble det etablert en redaksjonskomite som fikk ansvaret for å jobbe frem et utkast som kunne gå ut på industrihøring. I denne programkomiteen deltok de som var

ledere for de forskjellige fagområdene i standarden. Øvrige medlemmer ble kun underrettet underveis. Det ble avholdt ytterligere 5 heldagsmøter, og 31 videokonferanser av 2 timer varighet før redaksjonskomiteen valgte å sende utkastet til ny NORSOK S-002 på industrihøring. I denne industrihøringen kom det inn i overkant av 1600 kommentarer. Det er ekspertgruppelederne som har mandat for å styre prosessen med hvilke kommentarer som skal tas til følge eller avvises.

I dette tilfellet var kommentarene både mange, og hadde preg av å være så prinsipielt vanskelige at ekspertgruppeleder kom tilbake til sektorstyre petroleum og ba om hjelp til å sortere ut de vanskeligste kommentarene. Det ble besluttet nedsatt en gruppe for å hjelpe ekspertgruppelederen slik han ba om. Denne gruppen ble sammensatt av Fagforeningen SAFE, Ekspertgruppelederen fra Statoil, Petroleumstilsynet, og en representant fra hver av arbeidsgiverorganisasjonene i sektorstyret- Norsk Industri, Norsk Olje og Gass og Norges Rederiforbund. Her ble Petroleumstilsynets representant stadfestet å være observatør.

Det ble utarbeidet et mandat for gruppens arbeid, og dette mandatet ble godkjent av et enstemmig sektorstyre inklusiv Petroleumstilsynets representant.

Mandat NORSOK S-002 referansegruppe	
<b>Bakgrunn</b>	
Det er identifisert behov for opprettelse av en Referansegruppe (RG) som skal representere Sektorstyre Petroleum (SSP) i forbindelse med utarbeidelse av Utkast Til Styregodkjenning (UTS) av standarden SN/K 114 (NORSOK) S-002 Arbeidsmiljø Rev. 5 (ref. Vedlegg A - Forslag til Nytt Arbeidspunkt – S-002 Rev. 5, godkjent SSP). Referansegruppen oppnevnes av SSP og har som oppgave å bistå PG i prinsipielle avgjørelser.	
Referansegruppens medlemmer: Robert Skrede (Norsk Olje & Gass), Øyvind Jonassen (NR), Frøydis Hovstad (NI), Halvor Erikstein (SAFE). I tillegg stiller Sigvart Zachariassen (Ptil) som observatør.	
<b>Formål</b>	<b>Utføringsplan og milepæler</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sikre framdrift i revisjonsprosjektet for S-002, prosjektstyring</li> <li>2. Støtte revisjonsprosjektet for S-002 med forankring av <ul style="list-style-type: none"> <li>- prinsipielle avklaringer, veivalg i standarden</li> <li>- sentrale kommentarer</li> </ul> </li> <li>3. Sikre en effektiv godkjenningsprosess i sektorstyret petroleumstandardisering</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SSP utnevner RG – I sektorstyremøte (16.6.16)</li> <li>2. RG utarbeider endelig utkast til mandat for godkjenning av SSP (9.9.16)</li> <li>3. SSP godkjenner mandatet (27.9.16)</li> <li>4. PG presenterer potensielle konsensus-konfliktsaker for RG</li> <li>5. PG og RG samhandler/klarerer inntil standardutkastet er ferdigstilt</li> <li>6. EG S legger frem standardutkastet for SSP for godkjenning – første sektorstyremøte Q1 2017</li> </ol>
<b>Organisering av arbeidet</b>	<b>Leveranse</b>
Leder for PG og RG styrer prosessen og avtaler møter, ansvar, aksjoner og tidsrammer i forbindelse med hver enkelt sak som må klareres. RG medlemmene bruker sine nettverk med utspring fra SSP til å sikre at sakene blir reelt klarert. PG skal fortsatt gjøre sine vurderinger av gyldigheten av innspill fra alle aktørene basert både på faglige kriterier (både kvalitativt og kvantitativt) og prosessuelle vurderinger opp mot NORSOK A-001. Der krav i NORSOK A-001 ikke er tilfredsstillt tar PG avgjørelsen om ikke å innføre foreslåtte endringer på selvstendig grunnlag. Ved tvil skal problemstillingen løftes til RG.	I samarbeide med PG, levere en UTS klar for godkjenning av SSP og fri for innhold som antas kan innebære konsensus-konflikt potensiale
<b>Rapportering</b>	<b>Risiko</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. PG Leder rapporterer status til EG S som igjen rapporterer til SSP</li> <li>2. RG gir samordnet innspill til PG Leder</li> <li>3. SN Fagansvarlig assisterer og fasiliteter etter behov gitt av partene</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fare for forsinkelser grunnet stor kompleksitet i innspillene fra høringen.</li> <li>2. Fare for at den reviderte standarden mister autoritet ved ikke lenger å bli henviset til av regelverket</li> <li>3. Tilgjengelighet til PG og RG medlemmer</li> </ol>

Det ble avholdt 11 møter, hovedsakelig av 4 timer varighet i denne referansegruppen.

Oppsummeringen av dette arbeidet ble presentert i sektorstyremøte der endelig vedtak om godkjenning skulle fattes. Det var enighet i referansegruppen om dissensen som beskrives i denne presentasjonen som ble lagt frem av NO&G gass sin representant i referansegruppen.



## Punkter med uenighet i gruppen - 1

- Ett mindretall mener at ny versjon ikke gjenspeiler AML's målsetning om "kontinuerlig forbedring".
  - For ordens skyld gjengis arbeidsmiljøloven (AML) formål slik det er uttrykt i §1a: "å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet". Det er udiskutabelt at dette kravet er overordnet all virksomhet på AML's virkeområde og tilsvarende krav er også gjenspeilt i HMS regelverket for eksempel styringsforskriften §6. Den ansvarlige må sørge for at slike krav er reflektert i styringssystem og at de etterleves ved utøvelsen av virksomheten.
  - En standard (slik som NORSOK S-002N) skal angi krav til utforming, metoder, mv. Kravene i standard må kunne anvendes med en viss grad av presisjon og forutsigbarhet slik at er det mulig å fastslå om et krav er innfridd eller ei. Den formelle definisjonen av ordet en "standard" som følger uttrykker tilsvarende hensikt (ref. Standard Norge): "Standard dokument til felles og gjentatt bruk, fremkommet ved konsensus og vedtatt av et anerkjent organ som gir regler, retningslinjer eller kjennetegn for aktiviteter eller resultatene av dem for å oppnå optimal orden i en gitt sammenheng. (Definisjonen er hentet fra NS-EN 45020:2006, pkt. 3.2 og ISO/IEC Guide 2:2004.)".
  - Flertallet i referansegruppen er av den oppfatning at et generelt krav om "kontinuerlig forbedring" i S-002N vil være lite målbart og gi rom for motstridende fortolkninger som kan bidra til å undergrave standardens nytteverdi. Den ansvarlige må uansett forholde seg til lover og forskrifter slik at det også av den grunn er lite hensiktsmessig å ta inn slike element i S-002N. Flertallet er også av den oppfatning utvikling av regelverkets krav skal skje i lover og forskrifter og ikke i den enkelte standard vist til fra forskriftene.
  - Mindretallet i gruppen er sterkt bekymret for at fraværet av AML's målsetning om "kontinuerlig forbedring" ikke vil stimulere til nødvendige forbedringer og at gårdagens løsninger sementeres.

Som det vises til går dissensen på forskjellige forhold fra SAFE og Petroleumstilsynet. Fra SAFE sin side ble det brukt som argument at man ikke fulgte intensjonen i Arbeidsmiljøloven, og Petroleumsregelverket angående kontinuerlig forbedring. Dette er basert på en svak forståelse av den juridiske sammenhengen og hierarkiet i lovverket og standardenes rolle og er ikke gjenstand for fokuset i denne oppgaven.

Petroleumstilsynets innsigelse gikk i hovedsak på at vedlegg som tidligere var normativt var gjort informativt, og dette gjentas som en samlebemerkning i siste del av den presentasjonen som ble holdt i sektorstyret angående arbeidet i gruppen. I denne bemerkningen gjentas også at man ønsker en ny høring. Som det fremkommer av mandatet var dette ikke en del av det man hadde vedtatt i sektorstyret via mandatet å ta stilling til slik at dette ble avvist av leder av gruppen.

## Punkter med uenighet i gruppen - 2

- Vedlegg D Prosedyre for støy og vibrasjonskontroll (Informativt eller normativt)
  - I den foreliggende nye versjon av S-002N er alle normative krav samlet i hoveddelen og Vedlegg A. Vedlegg B-F er metodebeskrivelser som gir angir framgangsmåter for å oppnå normative kravene, og disse vedleggene var informative i høringsversjonen av S-002N. Vedlegg D var normativt i 2004 versjonen av S-002N.
  - Flertallet i referansegruppen er av den oppfatning at prosedyren for støy- og vibrasjonskontroll beskrevet i Vedlegg D angir en anbefalt metode men at det er opp til den enkelte (ansvarlige) å vurdere om andre framgangsmåter kan gi tilsvarende resultat. Dette også sett i sammenheng med at de øvrige metodebeskrivelsene er informative.
  - Mindretallet i gruppen hevder at dagens normative metode for støykontroll har bedret støyforholdene betydelig de siste årene og at det derfor er bekymring knyttet til å gjøre metodikken informativ.
- Ikke behov for ny høring
  - I NORSOK sammenheng er det ikke krav om ny høring etter at kommentarer fra en høringsrunde er innarbeidet ref. NORSOK A-001.
  - Flertallet i referansegruppen er av den oppfatning at det ikke er behov for en ny høring da:
    - Bearbeidelsen av S-002N har vært avgrenset til de innkomne kommentarer til høringsversjonen
    - Det er ikke innført nye krav i forhold til høringsversjonen
    - Det har vært utført en kvalitetssikring ved å la 4 utvalgte erfarne prosjektmedarbeider gi tilbakemelding
    - Det er utført en GAP analyse i forhold til 2004 versjonen
    - Det kan også anføres at S-002 har vært under revisjon siden 2012 og en ny høring vil forsinke utgivelsen vesentlig uten at dette etter flertallets syn vil gi vesentlige forbedringer i standarden.
  - Mindretallet i gruppen er bekymret for at bearbeidelsen kan ha medført utilsiktede kvalitetsmessige svekkelser i S-002N og at en høring ville kunne få fram slike forhold.

Som det beskrives i av Ole A. Engen kom det som en overraskelse når Petroleumstilsynet i sektorstyremøte 26.09.17 valgte å ikke godkjenne standarden da den ble fremlagt i sektorstyret. Det var basert på den prosessen og de mandatene man hadde forpliktet seg til i forarbeidene til prosessen at det var vanskelig å se hvordan man etter kort tid kom til en helt annen konklusjon enn den man hadde formidlet gjennom prosessen.

Ole A. Engen fremhever i sin fremstilling at det var spesielt Norges Rederiforbund som var kritiske til Petroleumstilsynets fremgangsmåte, men allerede i dette møtet måtte Petroleumstilsynet tåle sterk kritikk fra samtlige aktører på arbeidsgiversiden. Det kommer tydelig frem av møtereferatet:

## Beslutning

*NORSOK S-002 var lagt fram for godkjenning i dagens møte i Sektorstyret 26.09.2017.*

*Imidlertid har Petroleumstilsynet i e-post av 24.09.2017 bedt om at saken trekkes fra sakslisten. Petroleumstilsynet tok i dag dissens i denne saken, og Petroleumstilsynet gjorde det klart at man ikke kunne stemme for en godkjenning av standarden i møtet. På møtet presiserte SAFE og LO at de heller ikke kunne stemme for standarden i dag.*

### Kommentarer

- Norsk olje og gass observerte at det ikke var konsensus for å gi ut denne standarden.
  - *Protokolltilførsel AN: Interessentene har hatt 1 år med muligheter for å gi innspill rundt godkjenning av denne standarden, og Petroleumstilsynet burde ha kunnet legge fram sine innsigelser tidligere.*
- Norsk Industri konstaterte at det ikke er mulig å få konsensus om godkjenning av S-002. *Et ekstraordinært møte i sektorstyret støttes med klart mål om rask godkjenning av standarden som er 13 år gammel.*
- Rederiforbundet ønsker en snarlig publisering.
  - *Protokolltilførsel ØJ: Norges Rederiforbund er ikke enige i innsigelsen fra Petroleumstilsynet som ble fremført i Sektorstyret. Petroleumstilsynet har vært delaktige i det opprinnelige utkastet som har vært på høring, de har deltatt aktivt i ressursgruppen som skulle avgjøre endelige prinsipielle forhold. Ved det siste møtet var det kun to forhold som var påpekt. Et av disse var fra Ptil. Det som ble fremført i sektorstyret 26.09.2017 var en skarp kritikk av både kvalitet og prosess uten ytterligere detaljer. Fra NR sin side fremsto NORSOK S-002 gjennomarbeidet og klar for godkjenning, selv om den fortsatt er krevende for flyttbare enheter. NR støttet subsidiært NO&G sitt forslag om ekstraordinært møte sektorstyret med S-002 som eneste sak med formål at S-002 skal utgis.*

Revisjonsleder imøteser konkrete innspill fra Petroleumstilsynet i forhold til hvorfor Petroleumstilsynet ikke kan stemme for det forelagte revisjonsutkastet.

Som en oppfølging av revisjonsleders sluttkommentar i møtereferatet fremførte Petroleumstilsynet på et ekstra møte 24.10.17 en langt tyngre og omfattende liste over svakheter som ikke var fremkommet tidligere. I utdragene under vises noen få av de innsigelsene Petroleumstilsynet kom med i dette møtet:



## **...som har svakheter.....**

- Styringselementer, kap 4, tillegg A og de informative tilleggene C-F har mangelfullt innhold og henger ikke godt nok sammen. Metodegrunnlag og systematikk som skal sikre at godt arbeidsmiljødesign er svekket ift den gjeldende utgaven.
- Teknologisk utvikling med potensial for arbeidsmiljøforbedring er ikke tilstrekkelig reflektert i det fremlagte forslaget.
- Standarden framstår på flere områder som upresis, med uklar språkbruk og ikke godt nok presisjonsnivå. Flere formuleringer er ikke i samsvar med krav i regelverket.



FTL/PSA

## **...som har svakheter.....**

- Styringselementer, kap 4, tillegg A og de informative tilleggene C-F har mangelfullt innhold og henger ikke godt nok sammen. Metodegrunnlag og systematikk som skal sikre at godt arbeidsmiljødesign er svekket ift den gjeldende utgaven.
- Teknologisk utvikling med potensial for arbeidsmiljøforbedring er ikke tilstrekkelig reflektert i det fremlagte forslaget.
- Standarden framstår på flere områder som upresis, med uklar språkbruk og ikke godt nok presisjonsnivå. Flere formuleringer er ikke i samsvar med krav i regelverket.



FTL/PSA

## **...og trenger oppstramning.....**

- Ptil stiller ikke seg bak en godkjenning av det forslaget som foreligger
- Ptil kan ikke bruke denne standarden som grunnlag for en bred henvisning i regelverket
- Ptils forslag er et raskt og tidsavgrenset videre arbeid med standarden og en ny høringsrunde

## **...fordi den fortjener det!**



PTIL/PSA

Når Ptil benyttet den makten de hadde fått gjennom sin nye rolle og representasjon i sektorstyret var det uunngåelig at man måtte søke andre løsninger. Sektorstyret kunne gjennom en avstemming vunnet frem i forhold til at standarden ble godkjent, men det ville ført til en uholdbar situasjon dersom Petroleumstilsynet ikke hadde villet referere til standarden. Da ville i praksis revisjonen fra 2004 fortsatt blitt gjeldende.

### 4.54 Hensikten ved å belyse prosessen rundt NORSOK S-002

Hensikten med å dokumentere prosessen med NORSOK S-002 mer utdypende enn det som fremkommer av Ole A. Engen sin beskrivelse er å vise at Petroleumstilsynet har aktivt endret sin rolle, og har brukt betydelig makt for å påvirke innholdet i det som ufravikelig blir en del av det som fyller det materielle innholdet i petroleumsregelverket. Det er på mange måter mulig å forstå, og muligens også å forsvare, men denne oppgaven fokuserer på hvilke forvaltningsmessige utfordringer dette medfører. Petroleumstilsynet har ikke i den prosessen som er beskrevet i noen større grad forholdt seg til de mandatene de selv har vært med og vedtatt, og heller ikke lagt noen vekt på kost / nytte vurderinger i sin fremstilling av de problemstillingene som blir beskrevet. Fra overordnet myndighet er det i den perioden ikke fremført noen ønsker om endret praksis innen området standardisering gjennom tildelingsbrevene i den perioden oppgaven beskriver. Det er derimot et økende fokus på kost / nytteanalyser i samme periode.

## 5 Metode

Norman Blaikie har vært utgangspunkt for hvordan strukturen rundt forskningsdesignen ble til. Blaikie (Blaikie 2009) oppstiller følgende tre spørsmål som må kunne besvares av det designet man velger. De tre spørsmålene er:

1. Hva skal bli studert?
2. Hvorfor skal det bli studert?
3. Hvordan blir det studert?

Videre blir disse spørsmålene brutt ned / delt opp i ytterligere fem spørsmål:

- Hvilken forskningsstrategi vil bli brukt?
- Hvilke ontologisk og epistemologisk forskningsstrategi vil bli valgt?
- Hvor kommer dataene fra?
- Hvordan vil data bli samlet og analysert?
- Når vil hvert steg bli utført?

Oppgaven har ikke fulgt dette designet strengt, men de tre innledende spørsmålene Blaikie stiller er et svært godt hjelpemiddel for bevisstgjøring av hva en faktisk er ute etter å finne ut, og hvorfor en faktisk gjør det. Spørsmål nr 3 kan fungere som et kontrollspørsmål for å kunne svare på om det faktisk er mulig å kunne svare på de to første spørsmålene en har stilt seg.

### **Til spørsmål nr. 1:**

Denne oppgaven fokuserer på flere forhold knyttet til utredningsinstruksen. Det første er i hvilken grad utredningsinstruksen blir fulgt i utviklingen av Petroleumsregelverket. Videre vil oppgaven fokusere på i hvilken grad utredningsinstruksen er egnet for å fange opp konsekvenser i et funksjonelt regelverk som i stor grad får sitt materielle innhold gjennom bruk av standarder og normer.

### **Til spørsmål nr. 2:**

Grunnen for å studere temaet er at overordnede myndigheter har gitt tydelige signaler i de senere årene om et langt tydeligere fokus på kost / nytte vurderinger i reguleringen av petroleumsvirksomheten. Det har spesielt vært uttrykt av regjeringen Solberg (Sundvollen erklæringen) og fulgt opp med en bestilling fra Arbeids- og sosial departementet til

Petroleumstilsynet angående kostnadsdrivere. Videre er det nedsatt en arbeidsgruppe av Arbeids- og sosial departementet angående samfunnsøkonomiske analyser. Helt konkret har Petroleumstilsynet også fått signaler i det årlige tildelingsbrevet om tydeligere fokus på kost / nytte både i sin regelverksutvikling og i sin tilsynspraksis.

Utredningsinstruksen er et hjelpemiddel i statsforvaltningen for å sikre at alle næringer i Norge utvikler i noenlunde samme retning. Instruksen har klare forventninger til hva som skal utredes av konsekvenser, og skalering av de utredningene som skal gjennomføres. Det er ikke frivillig om man ønsker å følge utredningsinstruksen, Arbeids- og sosialdepartementet og Petroleumstilsynet er bundet av instruksen. Utredningsinstruksen er derfor et av de viktigste premissene for å sikre en konsistent utredning av konsekvenser av de forskjellige forvaltningsmessige grepene som gjøres. Det er derfor av betydning for denne oppgaven å fastslå både i hvilken grad utredningsinstruksen blir fulgt, og om utredningsinstruksen har mulighet for å fange opp konsekvenser av regelverksutviklingen slik den gjøres i dag.

### **Til spørsmål nr. 3:**

Opgaven har valgt forskjellige perspektiver på hvordan de forskjellige problemstillingene best kan bli belyst. Den delen som fokuserer direkte på om Petroleumstilsynet legger Utredningsinstruksen til grunn for sine regelverkshøringer er en ren sammenligning av to høringer sendt ut av to forskjellige tilsyn Norge, der Petroleumstilsynet er den ene. Her vil hensikten være å belyse om Petroleumstilsynet vektlegger utredningsinstruksen.

En del av oppgaven fokuserer på om utredningsinstruksen er egnet for å fange opp kostnader som genereres i et funksjonelt regelverk som får sitt materielle innhold i en referert standard. Her har oppgaven valgt å ta utgangspunkt i et overordnet regelverkskrav, for deretter å vise at det materielle innholdet fremkommer i et stort antall forskjellige standarder. Det vil si at det er i disse standardene at de faktiske følgene av eventuelle endringer og skjerpelser / lettelser i krav fører til konsekvenser.

Sett i sammenheng med det ovenstående er det også interessant å undersøke om Petroleumstilsynet påvirker innholdet i de standardene som brukes som referanser. Det vil bli gjort på flere måter. Den ene er gjennom å belyse et eksempel som allerede har vært brukt i boken Regulering og standardisering (Lindøe et al, 2018) om utviklingen av NORSOK standarden S-002, Arbeidsmiljø.

For å komplettere, eventuelt justere det bildet som dannes gjennom eksemplet NORSOK

S-002 er det innhentet data som angår Petroleumstilsynets rolle i arbeidet med standardisering. Det er innhentet data fra en gruppe på 75 personer som har sentrale roller i produksjonen av NORSOK standarder. Disse personene deltok i 8 forskjellige ekspertgrupper.

De forskjellige ekspertgruppene er svært forskjellig når det gjelder sammensetning, og graden av motsetninger angående faglig innhold.

### **Til tilleggsspørsmålene:**

Da tilleggsspørsmålene i noen grad glir inn i hverandre og oppgaven ikke strengt kan svare innenfor de forskjellige kategoriene er det gitt en samlet vurdering på disse.

Som forskningsstrategi er det valgt en kombinasjon av gjennomgang av teori kombinert med bruk av tilgjengelige teoretiske kilder for å belyse de problemstillingene som er oppstilt.

Videre er forfatter oppgaven også observatør av de samme prosessene som beskrives i noen tilfeller. Der observasjoner er en del av beskrivelsene er dette kombinert med skriftlige kilder.

Empiri er samlet via programmet / analyseverktøyet survey exact, og er sendt til 75 individuelle adresser. Ingen av respondentene vil kunne identifiseres dersom de ikke selv gir opplysninger i de individuelle kommentarfeltene som kan brukes for å belyse svarene. Det er en annen person enn forfatter som har sittet på undersøkelsen, og forfatter har kun fått utskrevet rapport. Undersøkelsen inneholdt totalt 7 spørsmål hadde til hensikt å klarlegge Petroleumstilsynets rolle og bidrag i arbeidet i de forskjellige arbeidsgruppene som utvikler NORSOK standarder.

I analysen av det innsamlede materialet vil det bli lagt vekt på å se resultatet i sammenheng med de andre perspektivene som er valgt for å belyse den samlede problemstillingen. Det vil bli vektlagt om resultatene trekker i samme retning, eller om den empiriske undersøkelsen kommer til andre konklusjoner enn det som blir konklusjonen utfra litteraturstudien.

## 6. Mine funn

Funnene vil bli redegjort for i den tredelte rekkefølgen som oppgaven er lagt opp.

Del 1. vil være i forhold til hvordan Petroleumstilsynet forholder seg til utredningsinstruksen.

Del 2. vil være i forhold til i hvilken grad utredningsinstruksen er egnet for å fange opp konsekvenser i et funksjonelt regelverk som i stor grad baserer det materielle innholdet på normer og standarder utenfor selve regelverket.

Del 3. vil være en gjennomgang av de faktiske tilbakemeldingene, og da hovedsakelig med bruk av tallverdier for styrken i de forskjellige påstandene. Dette vil bli supplert med noen utvalgte utsagn som kan belyse bredden i svarene fra respondentene. Hele undersøkelsen er vedlagt oppgaven.

### 6.1 Hvordan forholder Ptil seg til utredningsinstruksen

I kapittel 3.3.3 og 3.3.4 vises det to forskjellige eksempler på hvordan to tilsynsmyndigheter forholder seg helt forskjellig til utredningsinstruksen når de sender et regelverksforslag på høring. Luftfartstilsynet forholder seg strengt til de seks oppstilte spørsmålene som skal besvares som et minimum. Luftfartstilsynet er svært systematiske i sin tilnærming, og det er lett for mottager å forholde seg til de vurderingene som gjøres for det enkelte spørsmål.

Petroleumstilsynet forholder seg ikke til utredningsinstruksen i det forslaget de sender på høring. De har ingen henvisninger til instruksen, og de viser heller ikke til de seks oppstilte spørsmålene. Petroleumstilsynet gjør noen vurderinger av konsekvenser uten at disse følger den systematikken som følger av instruksen. Det følger heller ingen begrunnelse til høringsforslaget om hvorfor de velger å ikke følge utredningsinstruksen slik utredningsinstruksen oppstiller som et krav dersom man velger å ikke følge instruksen. Det ville utvilsomt vært nyttig å sett noen av spørsmålene i instruksen besvart i høringsforslaget, men som vist i neste kapittel er det begrenset hva utredningsinstruksen vil kunne fange opp i et regelverksregime hvor de fleste materielle krav fremkommer i en standard utenfor regelverket. Den vurderingen som følger regelverksforslaget som er på høring omfatter utvilsomt noe av det utredningsinstruksen oppstiller som et krav, men ikke på en systematisk og gjennomført måte som tvinger den som sendere t forslag på høring til å vurdere om det faktisk er andre måter å løse det man ønsker å oppnå.

## 6.2 Vil utredningsinstruksen fange opp konsekvenser i det petroleumsregelverket

I kapittel 3.4.2 er det valgt et eksempel med to overordnede funksjonelle krav fra innretningsforskriften som utgangspunkt. Disse to kravene blir via veiledningene til forskriftene referert til en lang rekke av NORSOK standarder. Det som i utgangspunktet er to helt overordnede funksjonelle krav gis innhold i totalt 7 NORSOK standarder. Dette er krav både av teknisk og operasjonell karakter. 3 av de standardene det refereres til er blant de som det i kommentarene til spørreundersøkelsen i denne oppgaven refereres til som av de vanskeligste å samarbeid om, og av de som Petroleumstilsynet har hatt en spesiell rolle i forhold til. Dette gjelder blant annet NORSOK S-002, arbeidsmiljø, som er utførlig beskrevet i kapittel 4.5.3 og i boken *Regulering og standardisering (Lindøe et al, 2018)*

Oppgaven mener å kunne vise en betydelig utfordring i forhold til at utredningsinstruksen skal kunne fange opp et totalt kostnadsbilde når kravene som følger av et overordnet regelverkskrav fremkommer så mange forskjellige steder. Utredningsinstruksen er overordnet myndighet sitt viktigste verktøy for å kunne følge opp at det enkelte tilsyn ikke innfører krav som ikke fremstår som forsvarlige med tanke på de konsekvensene det medfører for den enkelte aktør, men også når en ser på samfunnet som helhet.

Det vil være en ikke ubetydelig oppgave å utrede alle konsekvenser når et regelverkskrav gis innhold i så mange forskjellige standarder. En annen faktor som ytterligere vil vanskeliggjøre og vise disse konsekvensene er at tidslinjen for når de enkelte kravene blir til kan være fullstendig forskjellig slik at det ikke vil være mulig å se dette totale bildet på et gitt tidspunkt.

### 6.3 Resultater spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble distribuert til totalt 75 respondenter, fordelt på 8 ekspertgrupper. De 8 gruppene var følgende:

1. EGD, ansvar for utvikling av standardene som omhandler boring og brønn.
2. EGS, ansvar for standarder relatert til HMS og teknisk sikkerhet.
3. EGRL, ansvar for standardene som omhandler kran og løft.
4. EGE, ansvar for standarder relatert til elektro og elektriske installasjoner.
5. EGU, ansvar for standardene som omhandler undervannsutstyr.
6. EGUB, ansvar for standardene som omhandler undervannsoperasjoner.
7. EGM, ansvar for materialstandardene.
8. EGP, ansvar for standardene som omhandler prosessutstyr.

Av de 75 adressene som var mottaker av undersøkelsen kom det feilmelding på 2 adresser, og 2 adresser var i permisjon. Videre var det automatiske svar fra 3 respondenter som var på reise i hele svarperioden. Svarperioden var relativt kort, og det siste svaret ble mottatt på dag 8. Det vil si at det var 68 potensielle respondenter. Undersøkelsen har i oppsummeringen 43 respondenter som har gjennomført undersøkelsen. 20 respondenter har åpnet linken, men ikke svart. 5 respondenter har av ukjent grunn ikke tatt noen aksjon på mottatt undersøkelse.

Det betyr at av de 63 som har mottatt og åpnet linken har 68 % besvart.

Spørreundersøkelsen besto av totalt 7 spørsmål, hvorav de 2 første var for å avklare rolletilknytningen den enkelte respondent hadde til standardiseringsarbeidet.

**På spørsmål nr 1** var hensikten å avklare om man ledet en ekspertgruppe, eller om man deltok som alminnelig deltaker. Gitt det faktum at det var 8 ekspertgrupper, er det for mange som har svart at de er leder av en ekspertgruppe. Selv om også de som har fungert som nestledere hadde svart at de var ledere skulle det ikke vært mer enn 16 som rapporterte at de var ledere.

Det kan være basert på en misforståelse, eller en «feiltrykking», men det kan også være bevist feilrapportering.



### Spm. 1

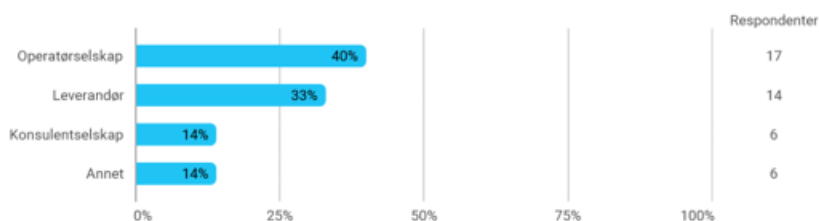
Hva er din rolle i standardiseringsarbeidet?



**Spørsmål nr 2** var for å avklare hvilken del av bransjen man tilhørte. Selv om det ville vært av interesse å vite om man tilhørte arbeidsgiverorganisasjon, fagorganisasjon eller Petroleumstilsynet var vurderingen at dette ble så små grupper at det ville være med å identifisere hvem de enkelte respondentene var. Disse var derfor samlet i en samlekategori «annet» Antallet som har svart «annet» er 6 stykker, det er forenlig med det antallet som faktisk tilhører denne gruppen.

### Spm. 2

Hva er din rolletilknytning til standardiseringsarbeidet?



**Spørsmål nr 3** var ment for å kunne se om de følgende spørsmålene som omhandler Petroleumstilsynets rolle ville bli påvirket av i hvilken grad man opplevde partsinteresser i den gruppen man tilhørte.



Selv om spørsmålet her var tenkt for å avklare klassiske partsinteresser langs aksene arbeidstakerorganisasjon / arbeidsgiverorganisasjon, arbeidsgiverorganisasjon / myndigheter, myndigheter / arbeidstakerorganisasjon har respondentene tenkt bredere og peker også på klassiske partsinteresser mellom leverandører og operatører. Samlet har respondentene gitt en verdi på 3,4 i forhold graden av partsinteresse i deres ekspertkomite. Av de 8 som hadde svart

5 på skalaen tilhørte 6 stykker «operatørselskap», det var kun 1 fra «leverandør» og 1 fra «annet» Av de som hadde svart 4 på skalaen var det 4 fra leverandør (L) 3 fra operatør (O) og 1 fra annet (A) Det er illustrert med noen eksempler under hvor bokstav og tallverdi i parentes viser rolle og verdi for det enkelte utsagn. Alle utsagn er presentert identisk med slik de er lagt inn i kommentarfeltet til det enkelte spørsmål. Det vil si at skrivefeil heller ikke er korrigert.

- Arbeidet (standardisering innenfor materialteknikk) møter interesse fra oljeselskap, leverandører og myndigheter. Det møter også stor interesse fra material-leverandører utenfor Norge. (L-5)
- Hvis det menes med partsinteresser at deltagerne I standardiseringskomiteene så vil jeg si Nei. Det er selvsagt noen I spesielt blant leverandørindustrien som vil prøve å holde sine produkter innenfor de rammene som standardene definerer. IKke et inntrykk at leverandørene prøver å holde andres utstyr utenfor med overlegg. De fra operatørene prøver å ha et stort marked åpent, og med å f. eks sette for spesielle krav, så vil tilbyderlisten minke, og dette er ikke godt for konkurransen. (O-3)
- Operatørselskaper ønsker generelt strengere krav enn leverandørene. Dette skyldes at kostnaden ved tilleggskrav ikke er transparent i tilbudsprosessen, dvs. leverandørene må betale for tilleggskrav. (L-2)
- Ptil deltar i stor grad i revisjonsarbeidet, og de har sine synspunkter. Det er også eksempler på at mindre leverandører ønsker å bidra slik at teknologien de representerer / har økonomisk interesse av blir tatt inn. I en pågående revisjon er det blitt en mindre konflikt av dette, noen aktører vil ha personen helt ut. Jeg mener det håndteres på en grei måte, så lenge man vet at de har sin egen agenda, så vil flertallet passe på at ikke urimelige krav kommer inn i standarden. Equinor, som dominerende aktør, har også sterke synspunkter på hvordan standardene bør se ut. (O-3)
- Arbeidsmiljø (A-5)
- Litt usikker på hva du legger i partsinteresser. Jeg tolker det som at representanter prøver å fremme sine selskapsinteresser på bekostning av industrien generelt. (k-2)
- Både Fagforening og myndigheter (Ptil)har sterke interesser I dette (O-5)

De tre innledende spørsmålene gir ikke stor verdi løstrevet fra svarene som følger av spørsmålene 4 til 7. De vil bli koblet mot noen av utsagnene som følger av friteksten for å kunne ytterligere belyse forskjellige vinklinger på de forskjellige svarene ut fra hvem gruppe man tilhører.

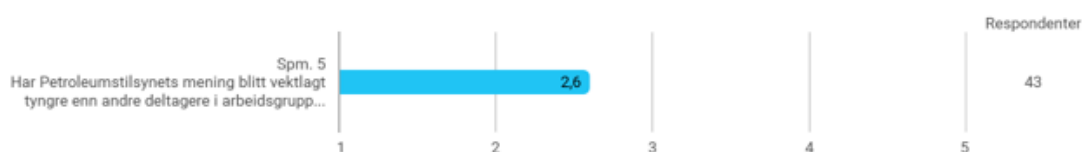
**Spørsmål 4** er et direkte spørsmål som går på rollen til Petroleumstilsynet i forbindelse med utvikling av NORSOK standarder. Petroleumstilsynet uttalte skriftlig da de endret sin rolle i sektorstyret fra observatør til fullverdig medlem at deres rolle i de forskjellige komiteene fortsatt skulle være som observatører, men at de ville gi uttrykk for sitt faglige syn. På en skala fra 1 til 5 svarer respondentene med en gjennomsnittlig verdi på 3,2 når det gjelder hvor aktive Petroleumstilsynet har vært i påvirke endelig standard. En fullstendig nøytral observatør status skulle gitt en verdi på 1. En verdi på 3,2 indikerer at flere av deltakerne opplever at Petroleumstilsynet har en relativt aktiv rolle.



- Petroleumstilsynet (PTIL) presiserer at de kun deltar i arbeidsgruppene som observatører, og ikke som vanlige deltagere. Men PTIL gir uttrykk for sine synspunkter i møtene, og disse tillegges alltid stor vekt av de øvrige deltagerne i gruppen. (L -5)
- Vi har bidratt i planlegging av høyringer, strategiarbeid, kommentering osv. Vi skal ikke være leiar i ekspertgruppe, eller prosjektgrupper for oppdatering av standardar. Vi bidreg i særskilt liten grad til utforming av tekst utover via kommentarar. (A-3)
- Det varierer alt fra mye til lite. Av og til ingen grad, men også eksempel på veldig stor grad. (O-3)
- De har kun en observasjonsrolle med talerett, men er selvfølgelig med i diskusjonene. Og legger heller ikke skjul på hva de mener er riktig. (A-2)
- Ja, i noen grad. God dialog med Ptil likevel, gruppen kan be Ptil ansvarlige om klargjøring og kommentarer der dette er naturlig. (L-4)
- I det innledende arbeidet opplevde jeg Ptil som passiv og "kritiserende" uten å komme med konstruktive forslag. I slutfasen ble de presset til å søke kompromisser og var mer konstruktiv aktiv. (O-2)

- For NORSOK N-005 i komite-utviklet versjon ble revisjon fullt avvist til tross for Ptils delaktighet og ønske om denne. Standarden ble omskrevet for å få enighet med styremedlemmer i standard Norge fra Statoil (!) (K-1)
- Ptil deltar i Ekspert Gruppen, og som rådgivere til hver enkelt standard under revisjon. Fokus fra Ptil sin side er råd i forhold til regelverket, samt informasjon om kommende regelendringer som kan fanges opp i en standard i forkant av regel endring. (L-3)
- Ja, jeg kjenner f.eks. til at de har bidratt aktivt i revisjonen av D-010.(O-4)
- Ptil deltar i Ekspert Gruppen, og som rådgivere til hver enkelt standard under revisjon. Fokus fra Ptil sin side er råd i forhold til regelverket, samt informasjon om kommende regelendringer som kan fanges opp i en standard i forkant av regel endring. Normalt er Ptil sine bidrag gode og nyttige. (L-3)

**Spørsmål 5** utforsker videre i hvilken grad Petroleumstilsynet påvirker endelig resultat av de NORSOK standardene de er med og utvikler. Dersom Petroleumstilsynets meninger hadde vært helt likestilt med de andre deltakerne i komiteene skulle verdien blitt 1. Det er totalt 8 respondenter som har svart 1 på spørsmålet. Det er imidlertid en tendens til at respondentene mener at Petroleumstilsynets meninger blir vektlagt tyngre enn de andre deltakerne, men her er det som det kommer frem i de enkelte kommentarene stor spredning. Det fremkommer også i kommentarene at flere av respondentene synes det er naturlig at Petroleumstilsynets mening skal vektlegges høyt.



- Synspunktene fra PTIL og oljeselskapene blir normalt tillagt størst vekt. Dersom disse ikke er enige i en standard, så vil den i praksis ikke bli benyttet. (L-4)
- Ja, jeg vil mene det. (K-4)
- deres syn er viktig og de har gode begrunnelser når de først kommer med noe (L-4)
- Oppfatter det ikke slik, men trussel om å ikke referere, og å skjerpe krav I forskrifter henger I luften. Trussel ble ikke oppfattet særlig truende siden det å skjerpe forskriftskrav er en tung vei å gå. (O-2)

- Dette er litt etter hva de kommenterer.  
Hvis det er regelverk spesifikt så har de svært stor innflytelse.  
Men, hvis det er råd om framtidige regelverksendringer så er det ikke alltid ting slår til.  
Mange av regelverkene har andre tilsyn involvert, f.eks. sjøfartsdirektoratet og lignende.  
I slike tilfeller får ikke alltid Ptil viljen sin.  
Vi i ekspertgruppene har opparbeidet en viss kompetanse med å lese Ptil, og vi går ikke av veien for å dobbeltsjekke ting med andre involverte direktorat og tilsyn for å sjekke om Ptil sitt syn faktisk har mulighet for gjennomslag. (L-3)
- Det er nok respekt for Ptils synspunkter. På godt og vondt har de en sentral stemme. De er også klare på at de kan tenkes å bake krav inn i regelverket hvis de ikke skulle finne standarden tilfredsstillende. (O-3)
- Jeg har ikke registrert at Ptil har kommet med synspunkter eller krav som har vært problematiske å akseptere for øvrige medlemmer. (L-1)
- Ja. Uten tvil. (O-5)
- De blir hørt, men beslutninger gjøres i arbeidsgruppen. Av og til i konflikt med Ptils umiddelbare reaksjon på et forslag. (A-2)
- Kan i enkelte tilfeller falle naturlig (L-3)

**Spørsmål nr 6** går direkte på om enkelte av respondentene har oppfattet at Petroleumstilsynets innspill har vært kostnadsdrivende. I en ren observatørrolle skulle denne verdien teoretisk ligget på 1, totalverdien på 2,4 kan tolkes som at det er viss grad av påvirkning av de endelige løsningene. Også i dette spørsmålet er det spredning i resultatene. Noen eksempler på dette følger under.



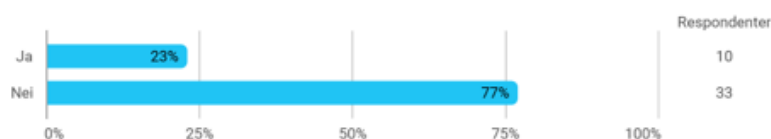
- Jeg kjenner til eksempler på at det har skjedd, men det ligger ca 20 år tilbake i tid. Den aktuelle standarden er senere revidert, med mindre kostnadskrevenende krav. (L-3)
- Per i dag ikke, selv om jeg sitter med et spesifikt innspill i dag som ikke er ferdigbehandlet. Den kan være kostnadsdrivende, men igjen merk at innspillet er under behandling i dag. (O-3)

- I forbindelse med revisjon av R002 ble det satt klare føringer i for eksempel livbåtprosjekt, noe som også var på sin plass men som var kostnadsdrivende. (L-3)
- Ptil er en pådriver for sikkerhet og miljøhensyn som er jobben deres.
- Det store bildet er at dette er nyttig for industrien og menneskene som jobber der, men at det noen ganger kan være forskjellig utgangspunkt mellom økonomi og regelverk. Livbåtsaken som har pågått i mange år er et eksempel på overdrevet detaljstyring som har kostet mye. (L-3)
- Skal en snakke om kost/kostnadsdrivende må dette ses i sammenheng med hva ulykker koster både rent kronemessig men også menneskelig. Det ville bli fryktelig dyrt om man ikke var villig til endring med den begrunnelse at endring kan i første omgang koste penger. Ingen endringer til NORSOK R-003 har vært kostnadsdrivende i et slikt perspektiv. (O-1)
- Det er nok fagforeningenes krav som har vært mest krevende I forhold til kost. Men Ptil har passivt støttet disse slik jeg har oppfattet situasjonen. (O-2)
- Ja, selvfølgelig. Petil sine reguleringer er kostnadsdrivende, men også nødvendige for sikkerhetsnivået. (O-5)
- Det er naturlig at Ptil har kommentarer som kan være kostnadsdrivende. (K-4)
- Både ja og nei. Ptil er normalt svært praktiske, og fokus er på sikkerhet.
- I mange tilfeller gir Ptil råd om å slakke på krav som de mener er unødvendig kostnadsdrivende og som ikke gir sikkerhetsgevinst. (Dette gjelder f.eks. for vedlikeholdskrav - her er det operatørselskapene som driver kravne som koster mye for leverandørene) I andre tilfelle - hvis Ptil ser en sikkerhetsgevinst kan de stå hardt på krav som koster penger. Det skal sies at oppi dette har man også klassifiseringsselskapene som har en egeninteresse av å legge krav og føringer som fordrer bruk av monopolbedrifter som DNV, Lloyd's, BV og lignede. (L-3)
- Det har nok vært med å bremse kostnadsreducerende tiltak, til en viss grad. Ofte så har fokus vært på prinsipper som er fordyrende og det har vært lite vilje til å nærme seg prinsippet "godt nok". (L-4)
- Bidro til at prosessen ble lang og medførte unødvendige kostnader. Ikke så mye på enkeltkrav. (A-4)
- Jeg er primært involvert I EG-M der standardiseringsarbeidet blir initiert. Har ikke kjenskap til at de har bidratt til kostnadsdrivende enkeltkrav (O-1)

**Spørsmål 7** undersøker om Petroleumsstilsynet har bidratt aktivt til at man har gjort kost / nytte analyser av regelverkskrav som har blitt foreslått i NORSOK standarder. Dette er blant de spørsmålene som har fått det klareste svaret, med 77% som svarer nei. Det kan tolkes både negativt og positivt, ut fra hvordan Petroleumsstilsynet utfører sin rolle som observatør. Dersom Petroleumsstilsynet hadde fungert som ren observatør ville 100 % nei vært det mest optimale svaret. De foregående spørsmålene viser at det ikke er slik rollen til Petroleumsstilsynet blir praktisert. På dette spørsmålet var det kun ja eller nei som var svaralternativ. Derfor blir det i parentes bak hvert utsagn kun markert med rolle og ja eller nei.

Spm. 7

Har Petroleumsstilsynet bidratt aktivt til at det har blitt gjennomført kost / nyttevurderinger?



- Ptil sin rolle i standardiseringa har nok vore praktisert litt ulikt frå gruppe til gruppe. I dag skal det vere nokså tydeleg at vi ikkje skal ha ei aktiv rolle i utviklinga av standardane, men er der for å kunne følge med på sentrale standardar som vi refererer til og sikre at dei så godt som muleg er i samsvar med forskriftskrav. (A-Nei)
- Norsk sokkel har pr i dag alt for store forskjeller og selskapsspesifikke krav. Samt en hel del regelverks shopping. Næringen ville tjent betydelige summer på å standardisere flere av prosessene som feks underleverandører leverer.
- Det ville også ført til en bedre sikkerhet på sokkelen. (A-Nei)
- Regelverket har som ansvar å påse at sikkerheten og miljøet er ivaretatt av industrien. Industriens utgangspunkt er å tjene penger på å gjøre ting så effektivt som mulig. Det ideelle er at en finner en balanse mellom interessene. I hovedsak er dette vellykket, men avvik forekommer. (L-Ja)
- Prosessen kunne vært styrt tettere, med bedre involvering fra Standard Norge og Drilling managers forum. (O-Nei)

- Samarbeidet med Petroleumstilsynet I arbeidsgruppene er generellt veldig bra. De er klar over sin rolle som observatør, men deltar også I diskusjonene med erfaringer og spørsmål. (O-Nei)
- Ptil er i min erfaring en svært god og kompetent aktør som alltid sikter på sikkerhet. Ofte når ny tiltak strander, så er det andre direktorat og kontroll instanser som lager bøll. F.eks. ønsket Ptil å innføre EU sitt Maskindirektiv for flyterigger i etterkant av Mecondo utblåsningen i USA for noen år siden. Dette ble varslet og begynnende inkludering i NORSOK utført. Men så viste det deg at Sjøfartsdirektoratet i Haugesund ikke ville ha dette (det er de som kontrollerer riggene sine marine krav). Pga. dette fikk aldri Ptil endret regelverket på dette området. Det er lignede tilfeller i andre deler av regelverket. Så enkelte ganger blir Ptil en hoggestabbe i media, mens det faktisk er et annet direktorat som har torpedert et tiltak. Slike ting kommer skjelden fram i media. (Uten å kunne bevies det har jeg inntrykk at det oftest er Sjøfartsdirektoratet som herjer med Ptil) - Anyway muligens noe å følge opp på i hovedoppgaven din. (L-Ja)
- Tette bånd mellom enkeltpersoner er problematisk i enkelte tilfeller. Det gjelder spesielt i et område som arbeidsmiljø med stor grad av subjektivitet. (A-Nei)



## 7. Drøfting

I drøftingen vil oppgaven ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene, og deretter trekke dette sammen i drøftingen av hovedproblemstillingen. Oppgaven har valgt å besvare de 4 forskningsspørsmålene kronologisk. Oppgaven har vist at disse spørsmålene i noen grad overlapper hverandre, og det vil bli noen gjentakelser i drøftingene til det enkelte spørsmål.

### 7.1 Drøfting forskningsspørsmål nr. 1:

- **Hvordan ivaretar Petil kravene i utredningsinstruksen når det gjelder endringer i regelverket?**

Som vist under kapittelet «mine funn - 6.1» har ikke Petroleumstilsynet noen koblinger mot utredningsinstruksen når de sender forslag til endringer av regelverket på høring. I oppgaven er det ikke gjort noen kvalitativ gjennomgang av i hvor stor grad de vurderingene Petroleumstilsynet gjør i sin konsekvensanalyse av det utsendte forslaget som faktisk besvarer det utredningsinstruksen etterspør. Det er ikke sånn at Petroleumstilsynet ikke gjør vurderinger, men de følger ikke den systematikken som det legges opp til utredningsinstruksen. Det gjør at en kan miste den muligheten både Petroleumstilsynet selv har, men også den muligheten mottagerne har til å gi gode begrunnelser for at et tiltak nødvendigvis ikke er velfundert. Det er vanskelig å se hvorfor Petroleumstilsynet velger å se bort fra utredningsinstruksen som de bundet av.

Selv om oppgaven i dette tilfellet viser kun to eksempler for å vise hvor forskjellig to norske tilsynsmyndigheter forholder seg til utredningsinstruksen, har det blitt sjekket ut alle de foregående regelverkshøringen som Petroleumstilsynet har hatt på høring uten at noen av disse heller har forholdt seg til utredningsinstruksen.

**På dette forskningsspørsmålet blir derfor svaret at Petroleumstilsynet ikke forholder seg til utredningsinstruksen.**

## 7.2 Drøfting forskningsspørsmål nr. 2:

- **I hvilken grad er utredningsinstruksen egnet for å fange opp konsekvenser i et funksjonelt regelverksregime som baserer seg på bruk av normer og standarder?**

De to eksemplene som brukes for å synliggjøre hvordan to forskjellige norske tilsyn forholder seg til utredningsinstruksen har to vesentlige forskjeller. Luftfartstilsynet som er det ene eksemplet refererer ikke til standarder, men setter kravene i egen forskrift. Kravene som settes av luftfartstilsynet er også i hovedsak detaljerte preskriptive krav.

Petroleumstilsynet bruker en regelteknikk med funksjonelle krav, med stor grad av eksterne kilder for å gi utfyllende krav. Utviklingen av disse eksterne kravene kan følge en tidslinje som gir endringer uavhengig av når det opprinnelige funksjonelle kravet i overordnet forskrift blir til. Selv om det er teoretisk mulig å fastslå konsekvensene av et funksjonelt overordnet regelverkskrav på et gitt tidspunkt, er det avhengig av at når det funksjonelle overordnede kravet blir fastsatt så er referansestandardene kjent. Selv om dette i de fleste tilfeller er situasjonen, er det ikke alltid det er slik. Det er heller ikke kjent hvordan utviklingen av den enkelte standarden vil bli. Når det i sin tid ble tatt en avgjørelse om at de flyttbare boreriggene skulle følge arbeidsmiljøloven, og ikke det maritime regime som var tilfellet frem til da, var det ikke kjent hvordan arbeidsmiljøområdet for de to regelverksregimene ville endre seg i fremtiden. Det at man valgte å legge arbeidsmiljøloven til grunn, gjorde noen år etter at man også måtte forholde seg til NORSOK S-002 (arbeidsmiljø) som er grundig belyst i denne oppgaven. Det var umulig å forutsi noe om de konsekvensene dette ville medføre på sikt på det tidspunktet denne regelverksendringen ble besluttet.

Som vist i oppgaven gjør luftfartstilsynet en konsekvensutredning som i svært stor grad er tro mot utredningsinstruksen slik den er lagt opp som ett minimum. Noe av grunnen til at dette er mulig er at de «eier» alle kravene selv, eller viderefører kjente internasjonale krav i egen forskrift. For Petroleumstilsynets del er dette annerledes. Her ligger de fleste kravene utenfor eget regelverk. Det vil fortsatt ikke si at det er umulig å gjøre en «øyeblikksanalyse» av konsekvensene av et forslag på det tidspunktet man foreslår endringen. Men det vil kunne være en svært krevende øvelse som vist i kapittel 3.4.2.

**På dette forskningsspørsmålet blir svaret ikke et ja eller nei. Det vil være mulig å ta stilling til de prinsipielle sidene av et forslag, men svært krevende å få med alle konsekvenser gitt i refererte dokumenter.**

### 7.3 Drøfting forskningsspørsmål nr. 3:

- **Hvilken rolle har Ptil i utviklingen av NORSOK standarder?**

Den rollen Petroleumstilsynet har innenfor NORSOK standardisering har vært gjenstand for diskusjoner ved flere anledninger. Etter at dette ble satt på agendaen i NORSOK analyse prosjektet kom Petroleumstilsynet tilbake og bekreftet sin offisielle rolle. Den er todelt.

I sektorstyret petroleum er Petroleumstilsynet fullverdig medlem med tale og stemmerett.

I ekspertkomiteene er fortsatt Petroleumstilsynet følge de selv å regne som observatører, men de ønsker å ha talerett og stå fritt i forhold til å fremme sine interesser.

Som vist i eksemplet med NORSOK S-002 i kapittel 4.5.3, og av spørreundersøkelsen er det mye som tyder på at enkelte av de som stiller i de forskjellige komiteene har en langt mere aktiv rolle enn det som fremkommer av den beskrivelsen de selv gir. I spørsmål nr. 4 spørres det direkte om Petroleumstilsynet har aktivt påvirket resultatet av en standard. Til det svarer et gjennomsnitt av 43 respondenter på en skala fra 1 til 5, der 1 er «ikke i det hele tatt», og 5 «i svært stor grad» en verdi på 3,2. En verdi på 1 ville vært et uttrykk for et totalt nøytralt syn, mens en verdi på 5 ville vært et dominerende / aktiv rolle. En verdi på 3,2 må kunne tolkes som en relativt aktiv rolle.

Videre er det i spørsmål 5 spurt om Petroleumstilsynets mening er vektlagt i større grad enn øvrige deltakere. Med samme antall respondenter og gradering som i spørsmål 4 svarte et gjennomsnitt av respondentene 2,6.

Hvis en ser spørsmål 4 og 5 i sammenheng kan det tolkes som at Petroleumstilsynet har en relativt aktiv rolle, og i tillegg blir deres mening tyngre vektlagt enn de andre deltakerne i ekspertkomiteene.

**I forhold til dette forskningsspørsmålet viser oppgaven en tydelig tendens til at Petroleumstilsynet har stor påvirkning på de endelige resultatene av standarder før de forelegges sektorstyret petroleum for endelig godkjenning. Oppgaven har også vist at Petroleumstilsynet har brukt sin posisjon som fullverdig medlem av sektorstyret petroleum til å stoppe en standard.**

#### 7.4 Drøfting forskningsspørsmål nr. 4:

- **Har Ptil sin påvirkning av NORSOK standarder vært kostnadsdrivende?**

Spørreundersøkelsen hadde dette som et eget spørsmål som gikk direkte på eventuelle kostnader ved Petroleumstilsynets påvirkning av utviklingen av NORSOK standarder. Med utgangspunkt i konklusjonen i det forrige spørsmålet der det vises til at Petroleumstilsynet gjennom sin rolle har stor påvirkning på de endelige standardene er det en rimelig slutning at de også påvirker kostnadene. På spørsmål nr. 6 angående om Petroleumstilsynets innspill har ført til krav som er kostnadsdrivende fremkommer det som en gjennomsnittsverdi på 2,4.

I kommentarene er dette langt mer differensiert, med alt fra selvfølgelig til ikke i det hele tatt. Videre blir det også pekt på noen spesielle standarder som er av de som regnes som «særnorske», og som naturlig vil få store kostnadsimplikasjoner dersom man velger å påvirke disse i en for konservativ retning. Eksempler som nevnes er både NORSOK R-002 (løfteutstyr) og R-003 (sikker bruk av løfteutstyr).

Det er også kommentarer som går i en retning av at dette må ses i sammenheng med at det kan være at krav som har fremkommet etter påvirkning fra Petroleumstilsynet må ses i sammenheng med eventuelle kostnader som forårsakes av ulykker.

**Summen av både spørreundersøkelsen sin tallverdi i spørsmål 4, 5 og 6, og de enkelte kommentarene trekker alle i retning av at Petroleumstilsynet gjennom sin deltagelse i ekspertgruppene har påvirket også kostnadssiden ved standardene. Spørsmål nr. 7 som spør om Petroleumstilsynet har bidratt aktivt til at det har blitt gjennomført kost / nyttevurderinger blir besvart med 77% nei. Gitt et utgangspunkt der man var nøytral ville det være slik en forventet. Det blir noe vanskeligere å tolke positivt når det gjennom de foregående spørsmålene er tydelig vist at man velger å bruke muligheten til å påvirke resultatet. Da ville det også vært naturlig at man var opptatt av de økonomiske konsekvensene av det man har vært med og utviklet.**

## 7.5 Drøfting av hovedproblemstilling

### **Er det slik at Petroleumstilsynets deltagelse i utviklingen og anvendelsen av «allment aksepterte standarder» innen petroleumsregelverket medfører urimelige og / eller uforutsette kostnader som ikke fanges opp i konsekvensutredningen?**

Hovedproblemstillingen slik den ble formulert er krevende å besvare. Det må uansett være rimelig å tenke at den som foreslår regelverk, eller endringer i regelverk må være i stand til å identifisere konsekvensene av det enkelte forslag for å kunne gjøre nettopp den avveiningen som skal hindre urimelige kostnader. Denne oppgaven har i stor grad fokusert på om utredningsinstruksen er egnet for å fange opp konsekvenser i et funksjonelt regelverk, og nærmere bestemt om utredningsinstruksen fanger opp dette innenfor Petroleumstilsynets ansvarsområde. Oppgaven viser at Petroleumstilsynets ikke forholder seg til utredningsinstruksen og den systematikken som ligger i den. I det videre har oppgaven fokusert på om det faktisk er slik at utredningsinstruksen har muligheten til å fange opp konsekvenser som blir introdusert i et underliggende referansedokument. Dette kan for eksempel være i en NORSOK standard. Også i dette tilfellet konkluderer oppgaven at det svært vanskelig å fange opp konsekvenser av et overordnet regelverkskrav der det materielle innholdet blir til i et underliggende kravdokument. Selv om det er vanskelig vil det ikke være umulig på et gitt tidspunkt, men det vil være umulig å si noe om fremtidige konsekvenser da referanse dokumentet / standarden det henvises til kan utvikle seg på selvstendig grunnlag. Petroleumstilsynet velger selv om de vil referere til siste utgave av en standard, slik at de teoretisk vil kunne utrede konsekvensene etter utredningsinstruksen når de henviser til en ny versjon av en standard. Det gjøres ikke i dag.

Hovedproblemstillingen har i oppgaven hovedsakelig blitt sett i lys av praktiseringen av petroleumsregelverket, men må antas å ha samme utfordringer i andre samfunnsområder som reguleres med et funksjonelt regelverk som henviser til standarder på utsiden av regelverket.

Problemstillingen er sett fra en vinkling der det er Petroleumstilsynet som er ansvarlig for utviklingen av regelverket, og at det er de som også er ansvarlig for utredningen av konsekvensene ved det regelverket de utvikler. Utgangspunktet for å si noe om det regelverket en innfører medfører *urimelige og / eller uforutsette kostnader* må være at man kjenner til hva disse kostnadene vil bli. Som vist i oppgaven utreder ikke Petroleumstilsynet konsekvensene for overordnede forskriftskrav i tråd med utredningsinstruksen. Videre viser oppgaven et eksempel der alt materielt innhold i et overordnet krav blir gitt i totalt 7

NORSOK standarder. Dette vil ikke bli fanget opp i noen konsekvensutredning. Hva som er en urimelig og / eller uforutsett kostnad vil være en subjektiv vurdering som vil variere med hvilken bransje man tilhører. Som en oppfølging av NOU 2012:16 beskriver rundskriv R109/2014 hvordan man skal sikre at man ikke får en utvikling i Norge der noen samfunnsområder får en helt annen utvikling enn det man ser andre steder. Rundskrivet er bindende og krever kost nytte / analyser, og man setter i rundskrivets punkt 6.5.1 verdien på et statistisk liv til 30 millioner i 2012 kroner.

Det er ikke tvil om at det i NORSOK standardene er mange krav som enten alene eller samlet langt overgår denne summen.

Det vil nok ikke være mange i petroleumsnæringen som vil hevde at summen som oppstilles i R109/2014 er «urimelig», men det forutsetter at man faktisk har gjort en kost / nytte vurdering som sannsynliggjør at dette er kostnader som kan forsvares. Petroleumstilsynet tar ikke noe ansvar for å utrede de kostnadene som følger av krav gjort gjeldende gjennom underliggende standarder og regelverk selv om det i spørreundersøkelsen kommer tydelig frem at de påvirker resultatet.

Man har en situasjon i Petroleumsnæringen der man ikke utreder konsekvensen i tråd med overordnet myndighet sine forventninger på overordnet nivå, og heller ikke utreder konsekvensene som oppstår i referanse dokumenter som man selv i stor grad er med og påvirker resultatet av. **Dette samlet gjør at oppgaven mener å ha vist at man ikke kan se bort fra at Petroleumstilsynets rolle innen NORSOK standardisering har medført «urimelige og / eller uforutsette kostnader»**

## 8. Konklusjon

Oppgaven har beskrevet eksempler på hvordan Petroleumstilsynet utreder konsekvenser ved sine forslag til regelverksendringer på overordnet nivå. Videre har oppgaven gitt eksempler på Petroleumstilsynet sin rolle innen området standardisering, og vist via empiri at Petroleumstilsynet i stor grad påvirker resultatet i NORSOK standardisering. Det er videre i oppgaven synliggjort i et eksempel at det er i de refererte NORSOK standardene at den reelle kostanden blir til. Oppgaven har videre vist at Petroleumstilsynet ikke bidrar i noen grad for å utrede kostnader som påløper i NORSOK standardene.

**Konklusjonen er derfor at en ikke kan se bort fra at *Petroleumstilsynets rolle innen NORSOK standardisering har medført «urimelige og / eller uforutsette kostnader»***

Konklusjonen er en naturlig følge av at man ikke har utredet konsekvensene av det som blir det totale innholdet av de regelverkskravene en innfører for næringen, og således ikke kan svare på hva konsekvensene har vært.

## 9. Litteraturliste

- Braut, G.S., Kringen, J., og Lindøe, P. (Red) (2018) *Regulering og standardisering* (1.utg) Oslo Universitetsforlaget
- Braut, G.S., Kringen, J., og Lindøe, P. (Red) (2015) *Risiko og Tilsyn* (2.utg) Oslo Universitetsforlaget
- Blaikie, N (2009). *Designing Social Research* (2. Utgave) Cambridge: Polity Press
- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Olsen, O., og Pettersen, K. (2016) *Perspektiver på samfunnsikkerhet* (1.utg) Oslo Cappelen Damm AS
- Grimen H. (2009). *Hva er tillit*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Gisle, J. (Red) (2002). *Jusleksikon*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Engen, O.A., Hagen, J., Kringen, J., Kaasen, K., Lindøe, P.H., Selnes, P.O., og Vinnem, J.E., (2013) *Tilsynsstrategi og HMS- regelverk i norsk petroleumsvirksomhet* (Engen 1)
- Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*. Rapport fra partssammensatt gruppe. (2017) (Engen 2) Ledet av Ole A. Engen
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018) *Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten* (Meld.St.12 (2017-2018))
- Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20172018/id2595598/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2002) *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten* (Meld.St.7 (2001-2002)) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2001-2002-/id134387/>
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) FOR-2016-02-19-184
- Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184/KAPITTEL\\_3-3#KAPITTEL\\_3-3](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184/KAPITTEL_3-3#KAPITTEL_3-3)
- Veileder til utredningsinstruksen – Direktoratet for økonomistyring. Hentet fra: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredninger/Veileder-til-utredningsinstruksen.pdf>
- Lovteknikk og Lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>
- Prosjekt NORSOK analyse – Hentet fra: <https://www.norskoljeoggass.no/contentassets/61a37a5b759d48309f223dfe89ff0017/rapport-norsok-analyse.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet – Tildelingsbrev Petroleumstilsynet 2018. Hentet fra:



[https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev\\_2018\\_petroleumstilsynet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev_2018_petroleumstilsynet.pdf)

Arbeids- og sosialdepartementet – Tildelingsbrev Petroleumstilsynet 2017. Hentet fra:

<http://www.ptil.no/getfile.php/1342070/PDF/Tildelingsbrev%202017.pdf>

Arbeids- og sosialdepartementet – Tildelingsbrev Petroleumstilsynet 2016. Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev\\_2016\\_petroleumstilsynet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev_2016_petroleumstilsynet.pdf)

Arbeids- og sosialdepartementet – Tildelingsbrev Petroleumstilsynet 2015. Hentet fra:

<http://www.ptil.no/getfile.php/1333266/PDF/Tildelingsbrev%202015.pdf>

Arbeids- og sosialdepartementet – Tildelingsbrev Petroleumstilsynet 2014. Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev\\_2014\\_petroleumstilsynet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev_2014_petroleumstilsynet.pdf)

Arbeids- og sosialdepartementet – Tildelingsbrev Petroleumstilsynet 2014. Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev\\_2013\\_petroleumstilsynet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d33a5ffb762447a486acf0363d42fbde/tildelingsbrev_2013_petroleumstilsynet.pdf)

Forskrift om utforming og utrustning av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten (innretningsforskriften) FOR-2010-04-29-634 Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-04-29-634>

Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften) FOR-2001-09-03-1157 Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2001-09-03-1157>

NORSOK A-001 «Retningslinjer for utvikling og utforming av NORSOK standarder. Hentet fra:

[http://www.standard.no/Global/PDF/Petroleum/NORSOK\\_A-001\\_2017\\_06-30%20final.pdf](http://www.standard.no/Global/PDF/Petroleum/NORSOK_A-001_2017_06-30%20final.pdf)

Rapport - Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel-Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av Olje- og energidepartementet 19. desember 2011. Avgitt torsdag 16. august 2012

Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf\\_filer\\_2/bore\\_og\\_br\\_aktivitet\\_riggutvalget\\_2012.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/bore_og_br_aktivitet_riggutvalget_2012.pdf)

Rundskriv R109 /2014 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_109\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf)