

Evaluering av tilsynsordningen for HMS på petroleumsanlegg på land

Er grensesnittene Ptil-DSB og Ptil-SFT hensiktsmessige?

Difi rapport 2010:7

ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet har Difi evaluert tilsynsordningen for HMS på petroleumsanlegg på land med særlig vekt på grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og mellom Petroleumstilsynet og Statens forurensningstilsyn. Hovedspørsmålene for evalueringen er om tilsynsordningen er hensiktsmessig, og hva årsakene er til at ordningen har vist seg vanskelig å gjennomføre.

Vi takker de mange personer i departementene, direktoratene og i industrien og deres organisasjoner som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og samtaler med oss.

Difi vil presisere at evalueringen er gjort før Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) skiftet navn til Arbeidsdepartementet (AD) og før Statens forurensningstilsyn (SFT) skiftet navn til Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF). Når vi i rapporten nevner AID og SFT vil det også gjelde AD og KLIF.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Arbeidet er utført i perioden august 2009 til februar 2010 av Peter Bøgh, Margaret Hagevik og Tormod Rødsten (prosjektleder), og med Eivor Bremer Nebben som prosjektansvarlig.

Oslo, mars 2010



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Mandat og mål.....	7
2.2.1	Forståelse av mandatet	7
2.2.2	Mål for prosjektet	8
2.3	Metode.....	8
2.3.1	Dokumentstudier	9
2.3.2	Intervjuer	9
2.3.3	Vurdering/analyse	10
2.3.4	Arbeidsseminar.....	10
2.3.5	Forslag til løsninger.....	10
2.4	Organisering av arbeidet	10
3	Tilsynsordning for petroleumsanlegg på land	11
3.1	Tilsyn med landanleggene.....	11
3.2	Grensesnitt.....	12
3.2.1	Grensesnittet Ptil-DSB	12
3.2.2	Grensesnittet Ptil-SFT	13
4	Praktisering av tilsynsordningen – Informantenes synspunkter.....	15
4.1	Om etatenes ulike roller	15
4.1.1	Ptil	15
4.1.2	DSB	15
4.1.3	Bransjen.....	15
4.2	Om regelverket.....	16
4.2.1	AID.....	16
4.2.2	JD	16
4.2.3	MD	16
4.2.4	Ptil	16
4.2.5	DSB	17
4.2.6	SFT	17
4.2.7	Bransjen.....	17
4.3	Om tilsyn	17
4.3.1	DSB	17
4.3.2	SFT	17
4.3.3	Bransjen.....	18
4.4	Kompetanse	18
4.5	Koordinering	18
4.6	Om samarbeid mellom myndighetene.....	18
4.7	Om måloppnåelse	19
4.7.1	Ptil	19
4.7.2	DSB	19
4.7.3	SFT	19
4.7.4	Bransjen.....	20

5	Difis vurderinger	21
5.1	Industriutvikling og HMS-regulering av landanleggene	21
5.2	Ulike tilsynsbehov	21
5.3	Helhetlig og hensiktsmessig tilsyn	22
5.3.1	Valg av grensesnitt	24
5.3.2	Roller	27
5.3.3	Regelverksarbeidet	28
5.3.4	Tilsyn	30
5.3.5	Gebyrer	31
5.3.6	Kompetanse	32
5.3.7	Koordinering og samarbeid	33
5.3.8	Departementenes etatsstyring	34
5.4	Svar på sentrale spørsmål	34
5.4.1	Rolleforståelse	35
5.4.2	Er tilsynsvirksomheten samordnet?	35
5.4.3	Ivaretas hensynet til ytre miljø?	35
5.4.4	Utnyttes kompetanse og fagkunnskap?	35
5.4.5	Behov for endring i regelverk, ansvars- og oppgavefordeling?	35
5.4.6	Behov for nye rutiner for samarbeid om tilsyn og informasjonsutveksling?	36
5.4.7	Forskjeller mellom sokkel, landanlegg og annen industri?	36
5.4.8	Bedre for brukerne?	37
5.4.9	Klarere og enklere grenseflater mellom etatene?	37
5.4.10	Måloppnåelse - Formåls- og kostnadseffektiv regulering?	37
5.4.11	Hva forklarer utviklingen og status?	37
6	Forslag	39
6.1	Grensedragning Ptil-DSB	39
6.2	Koordinering og samarbeid	40
6.3	Gebyrer	40
	Vedlegg	41

1 Sammen drag

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har evaluert tilsynsordningen for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på petroleumsanlegg på land. Følgende landanlegg omfattes: Kollsnes, Kårstø, Melkøya, Mongstad, Nyhamna, Slagentangen, Sture og Tjeldbergodden. Evalueringen tar for seg to hovedspørsmål:

- Er grensesnittet mellom Ptil og henholdsvis DSB og SFT hensiktsmessig?
- Hva er årsakene til at nåværende tilsynsordning har vist seg vanskelig å gjennomføre?

Evalueringen er gjort på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

Metode

Difis metode har vært dokumentgjennomgang og intervjuer med representanter for oppdragsgiverne, Ptil, DSB og SFT samt representanter for landanleggene og petroleumsvirksomheten på sokkelen ved følgende organisasjonene: Norsk Industri, Oljeindustriens landsforening, Fagforbundet for industri og energi, Fellesforbundet og Sammenslutningen av Fagorganiserte i Energisektoren.

Difi har med utgangspunkt i generelle vurderinger av grensesnittsproblematikk og tilsyn på HMS-området vurdert hovedproblemstillingene om grensesnittet mellom Ptil og DSB og mellom Ptil og SFT knyttet til roller, regelverk, tilsyn, gebyrer, kompetanse, koordinering, samarbeid, etatsstyring og måloppnåelse.

Helhetlig og hensiktsmessig tilsyn

I tilsynsordningen for landanleggene betyr helhet å se petroleumsvirksomheten på land og sokkel under ett i regelverks- og tilsynssammenheng. I tillegg innebærer det at det er færrest mulig myndigheter med direkte HMS-ansvar og at det er en sentral koordineringsinstans. Difi vil peke på at helhet i reguleringssammenheng ikke er noe mål i seg selv, men kan være et virkemiddel for effektivitet og ivaretagelse av forvaltningsverdier (f. eks. rettssikkerhet og likebehandling). Hva som er en helhet er ikke entydig bestemt, og det kan være flere helheter, og intet reguleringsområde har enerett på definisjon på helhet. Å tilgodese en bestemt helhet kan ha negative effekter for eller gå på bekostning av en annen helhet. Difi vil peke på at begrepet helhet i tilsynsordningen henspeiler på mest mulig samlet tilsyn av petroleumsvirksomheten på sokkelen og på land. Det er denne helheten som er utgangspunktet for grensesnittet mellom etatene, og som slik sett skal veie tyngst.

Difi forstår kjernen i helhetlig og hensiktsmessig regulering, herunder det å bestemme grensesnittet mellom tilsynsetater, som generelt å dreie seg om effektivitet i betydningen best mulig etterlevelse av HMS-krav med minimum av kostnader for samfunnet, og spesielt om effektivitet hos myndighetene mht. ressursbruk, måloppnåelse (arbeidsmåter, virkemidler, prioriteringer) og organisering, herunder fordeling mellom myndigheter av roller, ansvar og oppgaver (hvilken myndighet bør gjøre hva). Hensiktsmessighet dreier seg også om hva som er effektivt for industrien, bl. a. ved at myndighetenes tilsyn og

arbeidsmåter bygger på og drar nytte av det enkelte anleggs organisatoriske forhold og styringssystemer, slik at de administrative og andre kostnader ved å etterleve HMS-krav blir minst mulige.

Valg av grensesnitt

Grensesnittet mellom tilsynsmyndigheter bestemmes generelt på grunnlag av flere faktorer. Valg av grensesnitt mellom tilsynsmyndigheter har ikke alltid en idéell løsning. Det kan være at slik valg ikke kan gjøres uten at det også oppstår ulemper, som det må finnes kompenserende tiltak for, f. eks. at en etat tilføres kompetanse og kapasitet, eller at det lages samordningsmekanismer. Difi antar at valg av tilsynsetat bør ta utgangspunkt i det som er anleggenes kritiske HMS-faktorer sammenholdt med kompetanse og kapasitet til aktuelle etater.

Difis merknader til sentrale spørsmål

- **Rolleforståelse**

Rollen som koordinator har vært vanskelig for Ptil å gjennomføre. Difi mener at dette i liten grad skyldes Ptil, men i hovedsak er et resultat av den begrensede rollen Ptil har fått anledning til å spille gjennom de roller andre etater har valgt, og fått lov til å spille.

- **Er tilsynsvirksomheten samordnet?**

Den faktiske samordningen av tilsyn er lite fremtredende til tross for at det er etablert fora og felles styrende dokumenter. Generelt er ikke tilsynsvirksomheten blitt mer samordnet. Koordinering og samhandling mellom Ptil og SFT har ikke vært som forutsatt.

- **Ivaretas hensynet til ytre miljø?**

Difi har ingen indikasjoner på at hensynet til det ytre miljøet på noen måte er svekket. SFT har ansvar for dette på samme måte som tidligere, og har valgt arbeidsmåter som ikke er vesensforskjellige fra det vanlige for andre industrianlegg på land.

- **Utnyttes kompetanse og fagkunnskap?**

De synes som om behovet for faglig bistand fra andre tilsyn har vært synkende. Tilsynene virker å ha nødvendig kompetanse selv, men med noen få unntak. Det som bør være sentralt fremover, er å sikre at det ikke bygges opp parallelle kompetansemiljøer innenfor snevre fagfelt. Difi vil peke på muligheten av å legge sterkere føringer på bruk av fagkunnskap på tvers, for eksempel ved at det i forbindelse med eventuelle nye grenseflater samtidig besluttet hvordan eksisterende fagkunnskap skal utnyttes best mulig.

- **Behov for endring i regelverk, ansvars- og oppgavefordeling?**

På foreliggende grunnlag har ikke Difi sett det mulig å gjøre seg opp en mening om hva som eventuelt ville vært en bedre ansvars- og oppgavefordeling og et bedre regelverk. Difi registrerer at den vedtatte ordningen ikke har latt seg gjennomføre etter intensjonen, og at dette for en stor del skyldes at det ikke har vært rom for en sterk koordineringsfunksjon for Ptil. Det nye regelverket bør ha kriterier som på en bedre måte gir klarhet og ryddighet i grensedragningen mellom tilsynsordninger og etater,

slik at ulike interesser mellom etater og departementer avklares med mindre risiko for lange prosesser.

- **Behov for nye rutiner for samarbeid om tilsyn og informasjonsutveksling?**

Rutiner for samarbeid er etablert ved både bilaterale samarbeidsavtaler og de styrende dokumenter som HMS-etatene i fellesskap har laget. Til sammen inneholder dette de nødvendige rammer for samarbeid om tilsyn og utveksling av informasjon. Behovet for spesialiserte avtaler eller rutiner om mer avgrensede samarbeidsoppgaver av den typen samarbeidsavtalene gir rom for, bør vurderes i forbindelse med den pågående revideringen av eksisterende avtaler. Det synes å være behov for rutiner for samarbeid og koordinering mellom Ptil og NSO.

- **Forskjeller mellom sokkel, landanlegg og annen industri?**

Det er i stor grad likhet mellom tilsynsordningen for arbeidsmiljø og sikkerhet på sokkelen og på landanleggene. Det er en viss ulempe for industrien at det er to regelverk for arbeidsmiljø og sikkerhet for landbasert virksomhet. Tilsyn med ytre miljø er ikke endret, og det er således fortsatt en (tilsiktet) forskjell mellom sokkel og land.

- **Bedre for brukerne?**

For de industriselskapene som eier og driver landanleggene og arbeidstakerne er det generelt lite endringer, noe som må sees i lys av at tilsynsordningen ikke er utviklet som forutsatt. Hyppigere og mer omfattende tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet av én myndighet i stedet for to myndigheter er et uttrykk for en bedring. Særlig arbeidstakerne er fornøyd med denne styrkingen av tilsynet, som også har ført til bedre dialog med myndighetene. Arbeidet med regelverket har medført en del administrative kostnader for industrien. Den økonomiske belastningen ved gebyrer er blitt større, noe som er i strid med forutsetningene.

- **Klarere og enklere grenseflater mellom etatene?**

Ut fra formålet innebærer færre aktører på myndighetssiden, bare Ptil og ikke AT og DSB, at det er enklere og klarere grenseflater, også fordi arbeidsmiljø og sikkerhet blir sett under ett. I en del tilfeller med nye anlegg har det vært nødvendig å diskutere seg frem til hvor grensesnittet mellom Ptil og DSB burde gå. Det har teknisk sett vært mulig å trekke tydelige grenser på det enkelte anlegg.

- **Måloppnåelse - Formåls- og kostnadseffektiv regulering?**

Det er alminnelig enighet om at alle målene med tilsynsordningen ikke er oppfylt, og det er ulike syn på hvor langt man er kommet på ulike områder. Det er også kritiske syn på om helheten ”sokkel og land” er den som bør veie tyngst. Manglende måloppnåelse henger også sammen med at nytt regelverk ikke er fastsatt¹. Det praktiske tilsynsarbeidet har i hovedsak gått som forutsatt, og ivaretatt HMS på en forsvarlig måte. Dette tyder på at det

¹ Vurderingene her er gjort før rammeforskriften ble fastsatt 12.02.2010

er mulig å innrette tilsynsordningen slik at den gir tilfredsstillende resultater.

Arbeidsmiljø og sikkerhet blir samlet sett bedre ivaretatt, og virksomheten på sokkelen og på land kan i nødvendig grad sees i sammenheng. Dette tyder på mer formåls effektiv regulering, men må sees i lys av at det brukes mer ressurser på tilsyn enn før. Det er ikke mulig å vurdere om reguleringen nå er mer kostnadseffektiv. For ytre miljø synes det ikke å være endringer.

- **Hva forklarer utviklingen og status?**

Det har tatt ca. seks å utvikle regelverket. Mye arbeid og oppmerksomhet har vært rettet mot dette krevende arbeidet. Tilsynsordningen var i utgangspunktet omstridt og regelverksarbeidet har gitt anledning til fortsatt å gi uttrykk for kritiske syn. Underliggende uenighet har på denne måten kunnet bidra til å forlenge prosessen med regelverket. Dette har hatt negativ effekt på samarbeidsklimaet mellom etatene, og ført til for lite oppmerksomhet mot utvikling av gode samarbeidsrelasjoner og -rutiner.

Forslag

Difi antar at ny rammeforskrift av 12.02.2010 som skal tre i kraft 01.01.2011 og fastsetting av utfyllende forskrifter innebærer viktige avklaringer på sentrale punkter av betydning for grensesnittet mellom tilsynsetatene. Difi antar at dette i seg selv vil bidra til samlet sett en mer effektiv tilsynsordning der uklarheter i liten grad bør influere direkte og indirekte på koordinering og samarbeid. Difi har tre forslag som bør kunne bidra til at tilsynsordningen fungerer bedre:

Grensedragning Ptil-DSB

I forbindelse med planer for nye anlegg på land, og som har direkte forbindelser til et av de andre landanleggene, men ligger utenfor gjerdet, har det vært ulike syn mellom AID/Ptil og JD/DSB om de skal inngå i tilsynsordningen. Difi mener dette taler for at det bør lages noen rammer som er retningsgivende for saksbehandlingen av slike spørsmål, og for samarbeid mellom Ptil og DSB ut fra at begge har kompetanse og/eller faglige interesser. På denne måten sikres en viss forutsigbarhet og ryddighet i slike avklaringer, også når det gjelder prosedyrer og vurderingstemaer. En skisse til slike rammer er nærmere redegjort for i kapittel 6.1.

Koordinering og samarbeid

Ordningen for koordinering av tilsyn og saksbehandling mellom Ptil og SFT er blitt en annen enn opprinnelig forutsatt. Difi vil understreke betydningen av at koordineringsordningen blir beskrevet og formidlet på en måte som klargjør ansvar og roller til Ptil og SFT i tillegg til gangen i saksbehandlingen. Difi foreslår at koordineringsordningen og samarbeidet mellom Ptil og SFT i nødvendig grad vil fremgå av den avtalen som er under revisjon. Difi foreslår at behovet for rutiner og avtaler mellom Ptil og NSO avklares, og at en ordning for koordinering og samarbeid blir dokumentert og formidlet.

Gebyrer

Den økonomiske belastningen ved gebyrer er blitt større, noe som er i strid med forutsetningene. Dette svekker legitimiteten til tilsynsaktiviteten og

derigjennom også HMS-arbeidet i seg selv. Difi foreslår at det foretas en gjennomgang av gebyrforskriftene med sikte på ordninger som ikke medfører urimelige tilleggsutgifter og som er nøytrale når det gjelder utslaget på tilsynsprofil og tilsynsaktiviteter.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

I forbindelse med behandlingen av regjeringens forslag i *St.meld. nr. 7 (2001-2002) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten* og *St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlig tilsyn* ble det besluttet at tilsynet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) på angitte petroleumsanlegg på land skulle overføres fra Arbeidstilsynet og DSB til Ptil, jf. kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003². Dette tilsynet omfatter³ i dag anleggene på:

- Kollsnes
- Kårstø
- Melkøya
- Mongstad
- Nyhamna
- Slagentangen
- Sture
- Tjeldbergodden

St. meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid sier at grensesnittet mellom Petroleumstilsynet (Ptil) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal evalueres etter en tid. Stortinget sluttet seg til dette.

Etter oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet Agenda en rapport i 2007: *Et helhetlig risikobasert tilsyn. En evaluering av Petroleumstilsynet*. Denne rapporten peker på at det er flere utfordringer knyttet til Ptils rolle som koordinator overfor andre myndigheter, blant annet SFT. Det vil derfor være nyttig om en evaluering som forutsatt i *St.meld. nr. 39*, omfatter eksisterende myndighetsgrensesnitt mellom Ptil, DSB og SFT for landanleggene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet og har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å evaluere grensesnittet mellom Ptil og henholdsvis DSB og SFT.

Difi vil presisere at evalueringen er gjort før Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) skiftet navn til Arbeidsdepartementet (AD) og før Statens forurensingstilsyn (SFT) skiftet navn til Klima- og forurensingsdirektoratet (KLIF). Når vi i rapporten nevner AID og SFT vil det også gjelde AD og KLIF.

² Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003 (saksnr. 200304710) Etablering av Petroleumstilsynet og fastsettelse av instruks om koordinering av tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, og på enkelte anlegg på land.

³ Myndighetsområdet er senere utvidet til også å omfatte gasskraftverk.

2.2 Mandat og mål

Det er gitt følgende mandat for prosjektet:

Hovedformålene med evalueringen er en vurdering av om grensesnittet mellom etatene er hensiktsmessig, samt en vurdering av årsakene til at det vedtatte myndighetsregimet har vist seg vanskelig å gjennomføre. Evalueringen skal blant annet vurdere om regelverket, utøvelsen av tilsyn og koordineringsordningene på området, herunder samtykkeordningen, representerer en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom etatene. Evalueringen skal videre vurdere hvilke tiltak som eventuelt må iverksettes for å oppnå en mer effektiv og hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom myndighetene.

Det skal særlig sees hen til om tilsynsobjektenes (den landbaserte delen av petroleumsindustrien) behov for klare myndighetskiller er ivaretatt gjennom regelverket. Det skal videre vurderes om den opprinnelige hensikten bak det vedtatte myndighetsregimet er oppnådd. Det skal også vurderes om dette myndighetsregime har hatt utilsiktede negative konsekvenser, for eksempel i forholdet mellom de aktuelle landanleggene og øvrig industri. Det skal vurderes om grensesnittet mellom etatene kan ha betydning for sikkerheten og ivaretagelsen av det ytre miljø på området. Det evalueres hvorvidt tilsynet utføres på en hensiktsmessig måte, tilfredsstiller myndighetenes kontrollbehov, om tilsynene har tilstrekkelig kompetanse og fagkunnskap og om kravene til god myndighetsdialog og koordinering er ivaretatt.

I henhold til Kronprinsregentens resolusjon av 19. desember 2003 var det bl.a. et siktemål å:

- *utvikle systematiske, konsekvente og oversiktlige ordninger,*
- *foreta en smidig og praktisk tilpasning av sokkelregelverket til anvendelse på land gjennom et aktivt samarbeid med landregimet,*
- *etablere ordninger som ikke medfører utilsiktet skjerping av krav til virksomheten på land, og å*
- *etablere en helhetlig og strukturert regulering og legge til rette for et godt grunnlag for tilsynet.*

Evalueringen skal gi en vurdering av hvorvidt ansvarsfordelingen/grensesnittet mellom etatene gir et godt grunnlag for å oppnå disse siktemålene og hvorvidt myndighetene er på rett vei for å oppnå dem, eventuelt hva som skal til for at målene nås.

Det skal gis en vurdering av i hvilken grad Stortingets målsettinger i St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn om "klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene" kan sies å være oppnådd, både for myndighetene selv og for brukerne. I den grad målsettingene ikke er oppnådd, ber vi om en vurdering av hva som er årsak til dette.

2.2.1 Forståelse av mandatet

Når det gjelder DSB og Ptil, er grensesnittet dels karakterisert ved at DSB har et overordnet ansvar for oversikt over om samfunnets sikkerhet og beredskap

Samlet sett er forsvarlig ivarettatt, dels ved at Ptil og DSB har reguleringsansvar og fører tilsyn etter brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven for henholdsvis de konkrete navngitte landanleggene (Ptil) og øvrige industrivirksomheter på land (DSB). DSB har koordineringsansvar for storulykkeforskriften som gjelder også for disse anleggene. Fram til 2004 hadde DSB (og tidligere DBE) ansvar for regelverk og tilsyn med de navngitte anleggene. Begrepet grensesnitt referer seg her også til at reguleringen fra Ptil og SFT retter seg mot eller har betydning for de samme tilsynsobjektene (landanleggene for olje og gass.). Grensesnittet referer seg videre til at reguleringen retter seg mot mange av de samme tekniske komponenter, utstyr og driftsmessige forhold (bruk av ressurser og teknologi).

Med grensesnitt mellom etatene forstås generelt:

- Hvordan ansvar, roller og oppgaver i reguleringen er og oppfattes fordelt mellom etatene.
- Hvilke konsekvenser dette innebærer for både etatenes reguleringsvirksomhet og de regulerte objekter.

2.2.2 Mål for prosjektet

Evalueringen skal svare på to hovedspørsmål:

1. Er tilsynsordningen for HMS mellom Ptil, DSB og SFT for landanleggene for olje og gass *hensiktsmessig*?
2. Hva er *årsakene* til at nåværende tilsynsordning har vist seg vanskelig å gjennomføre?

2.3 Metode

Prosjektet er gjennomført i tre faser:

1. Beskrivelse/kartlegging av rammeforutsetninger og reguleringspraksis
2. Vurdering/analyse av grensesnittene mellom Ptil og DSB og mellom Ptil og SFT
3. Vurdering og foreslag til eventuelle tiltak for mer effektiv og hensiktsmessig ansvarsfordeling

De ulike fasene illustreres ved følgende prosjektmodell:

BESKRIVELSE/KARTLEGGING		VURDERING/ANALYSE	FORSLAG
Rammeforutsetninger	Reguleringspraksis	Endringsbehov	
Instruks om koordinering av tilsynet med HMS – kronprins -regentens resolusjon av 19.12.2003	Reguleringsvirksomheten til DSB	Rolleforståelse Er reguleringsvirksomheten samordnet?	Praktiske ordninger for • tilsyn • samarbeid • informasjonsutveksling Fordeling av ansvar
Samarbeidsavtale Ptil og DSB	Reguleringsvirksomheten til Ptil	Ivaretas hensynet til ytre miljø?	
Koordineringsavtale mellom Ptil og Statens forurensningstilsyn	Reguleringsvirksomheten til SFT	Utnyttes kompetanse og fagkunnskap?	
St. meld. nr. 17 (2002-2003)	Samarbeid og bistand DSB og Ptil	Behov for endring i regelverk, ansvars- og oppgavefordeling?	
Relevante lover og forskrifter	Koordinering Ptil og SFT	Behov for nye rutiner for samarbeid om tilsyn, og om informasjonsutveksling?	
		Forskjeller mellom sokkel, landanlegg og annen industri?	
		Bedre for brukerne?	
		Klarere og enklere grenseflater mellom etatene?	
		Formåls- og kostnadseffektiv regulering?	
		Hva forklarer utviklingen og status?	

2.3.1 Dokumentstudier

Prosjektet har gjennomgått en rekke dokumenter som har bidratt til å belyse problemstillinger knyttet til grensesnittet mellom etatene. Dokumentoversikten følger av vedlegg 1.

2.3.2 Intervjuer

Den kvalitative undersøkelsen har hatt som formål å få fram synspunkter på grensesnittene. Det har vært intervjuer med:

- Ptil, DSB og SFT – også etatsdirektørene er intervjuet
- JD, MD, OED og AID
- Representanter for landanleggene og petroleumsvirksomheten på sokkelen ved følgende organisasjoner:
 - Norsk Industri og Oljeindustriens landsforening
 - Fagforbundet for industri og energi
 - Fellesforbundet
 - Sammenslutningen av Fagorganiserte i Energisektoren

Intervjuguiden følger som vedlegg 2.

Prosjektgruppen har vært på befaring på Kårstø-anlegget. I tillegg til en omvisning var det orienteringer ved representanter for anlegget. Ptil deltok på befaringen og på orienteringene samt i en etterfølgende uformell diskusjon av enkelte temaer i Difis oppdrag.

2.3.3 Vurdering/analyse

Den andre hovedfasen har bestått i en vurdering/analyse basert på kartleggingen og av problemstillinger i forbindelse med roller, regelverk, tilsyn, gebyrer, kompetanse, koordinering, samarbeid, etatsstyring og måloppnåelse.

Vurdering/analyse tar utgangspunkt i forvaltningspolitiske prinsipper for statlig tilsyn.

2.3.4 Arbeidsseminar

Difi har arrangert et arbeidsseminar med Ptil, DSB, SFT, JD, MD, OED og AID der hovedhensikten var å presentere og diskutere forløpige funn om de ulike aktørenes erfaringer med tilsynsordningen, og klargjøre forståelsen. I tillegg presenterte Difi noen foreløpige refleksjoner om utvalgte problemstillinger, som ble diskutert.

2.3.5 Forslag til løsninger

Difi har vurdert om det er behov for eventuelle tiltak for mer effektive og hensiktsmessige grensesnitt.

2.4 Organisering av arbeidet

Prosjektet er utført av Difi ved

- seniorrådgiver Tormod Rødsten (prosjektleder)
- seniorrådgiver Peter Bøgh
- seniorrådgiver Margaret Hagevik

Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av AID, JD, MD, DSB, Ptil og SFT.

Det er avholdt tre møter i referansegruppen: I oppstartmøtet ble prosjektplanen og metodebruk redegjort for og drøftet. Det andre møtet var første del av arbeidsseminaret, se punkt 2.3.4 ovenfor. Møtet i slutfasen var en presentasjon og diskusjon på grunnlag av Difis oppsummeringer i foreløpig versjon av sluttrapporten, før slutføring av rapporten.

3 Tilsynsordning for petroleumsanlegg på land

Kapitlet beskriver den vedtatte ordningen med begrunnelse og slik den var forutsatt (intensjonen), i tillegg til presisering av grensesnittene Ptil-DSB og Ptil-SFT

3.1 Tilsyn med landanleggene

Ptil fikk tilsynsansvar for landanleggene fra 2004. Dette ansvaret ble overført fra Arbeidstilsynet og DSB, jf kap 2.1. Ptils tilsynsansvar omfatter⁴ selve anlegget for utvinning eller utnyttelse av petroleum, i tillegg til systemer, anlegg og aktiviteter som er integrert med petroleumsanlegget, eller har naturlig tilknytning til petroleumsanlegget. Dette inkluderer også andre systemer, anlegg og aktiviteter som benyttes for industriformål innenfor ”gjerdet” til petroleumsanleggene.

De nye og utvidete oppgavene til Ptil forutsatte en viss styrking av tilsynets kapasitet og kompetanse på de områder som hadde vært dekket av Arbeidstilsynet og DSB (tidligere Direktoratet for brann- og elsikkerhet – DBE), og Ptil ble tilført ressurser (faglig og/eller økonomisk) fra disse etatene. Fra DBE⁵ og Arbeidstilsynet ble overført ressurser tilsvarende henholdsvis fire årsverk og ett årsverk. Dette utgjorde totalt 3,8 millioner kroner og tilsvarte etatenes anslag over egen ressursbruk.

Myndighetsansvaret er senere utvidet til også å omfatte gasskraftverk.

Bakgrunnen og målene for en ny tilsynsordning

I begrunnelse for denne overføringen av tilsynsansvaret ble det vist til at regelverket for og tilsynet med petroleumsvirksomheten var delt mellom de land- og sokkelbaserte delene av petroleumsvirksomheten, men at teknologiutviklingen fører til at stadig større deler av petroleumsvirksomheten gjennomføres på eller fra land, og til en stadig tettere teknologisk og organisatorisk integrering av anleggene på land og på sokkelen. Det er i stor grad også samme type kompetanse som benyttes til å føre tilsyn med virksomheten enten den drives på sokkelen eller på land. Det ble også pekt på som viktig at tilsynet tar utgangspunkt i samme lovgivning for hele området, slik at industrien får samme regelverk å forholde seg til på land og sokkel, og at tilsynet blir bedre tilpasset de samlede og tilsvarende utfordringer som operatørene i petroleumsvirksomheten må håndtere.

Hovedhensikten var et styrket og helhetlig tilsyn med operatørs styring av petroleumsvirksomheten uavhengig av om den foregår på land eller på sokkelen. Sentrale siktemål var for øvrig å:

- utvikle systematiske, konsekvente og oversiktlige ordninger

⁴ Jf. kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003

⁵ Tre saksbehandlere i DBE fikk permisjon i to år for å arbeide i Ptil i den innledende fasen etter etableringen, og for å sikre kontinuitet i saksbehandlingen av landanleggene. Disse personene er innenfor rammen på nevnte fire årsverk.

- foreta en smidig og praktisk tilpasning av sokkelregelverket til anvendelse på land gjennom et aktivt samarbeid med landregimet
- etablere ordninger som ikke medfører utilsiktet skjerping av krav til virksomheten på land
- etablere en helhetlig og strukturert regulering og legge til rette for et godt grunnlag for tilsynet.

Tilsynsordningen for landanleggene har også sammenheng med målene om *klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene* slik dette kommer til uttrykk i *St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn*.

Samarbeid og koordinering

Ptil skal ved eget tilsyn og samarbeid med andre myndigheter på HMS-området sikre at petroleumsvirksomheten og virksomhet i tilknytning til denne følges opp på en helhetlig måte. Ptil har koordinerende oppgaver overfor andre myndigheter med selvstendig ansvar på HMS-området på den sokkelbaserte virksomheten, så som SFT, helsemyndighetene og Statens strålevern. For landanleggene omfatter koordineringsoppgavene i tillegg til disse myndighetene også tilsynsvirksomheten til Kystdirektoratet, Post- og teletilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Koordineringsordningen omfatter saksområder som krever samhandling på myndighetssiden, slik som behandling av tillatelser og samtykker, innsending og innhenting av informasjon og oppfølging av fare- og ulykkessituasjoner.

Regelverk

Ptils tilsynsansvar og koordinerende rolle for landanleggene medførte behov og tilrettelegging for utarbeidelse av regler som regulerer virksomheten på sokkelen og på land som en helhet. Det ble påpekt at det ved utvikling av dette nye regelverket var viktig å utnytte sokkelregelverket og erfaringene med utarbeidelsen og håndhevingen av dette. Regelverket skal samtidig ivareta de særskilte behov knyttet til regulering av den landbaserte delen av virksomheten, for å sikre en helhetlig og hensiktsmessig regulering for land og sokkel. Ptil ble pålagt å koordinere utvikling av dette nye felles regelverket. Det ble forutsatt at regelverket skulle ferdigstilles senest i løpet av 2006, d.v.s. en gjennomføringstid på inntil tre år.

3.2 Grensesnitt

En generell konsekvens av tilsynsordningen med Ptil inn på landanleggene var at relasjonen mellom henholdsvis Ptil og DSB, og Ptil og SFT ble endret. Disse grensesnittene er nærmere beskrevet i 3.2.1 og 3.2.2.

3.2.1 Grensesnittet Ptil-DSB

Fram til 2004 hadde DSB ansvar for regelverket for og tilsynet med sikkerheten til petroleumsanleggene på land etter brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven. Dette myndighetsansvaret for sikkerhet ble overtatt av Ptil, og DSB har etter dette ikke tilsynsansvar for sikkerhet på disse anleggene.

DSB har imidlertid tilsynsansvar for sikkerhet og fører tilsyn etter nevnte lovgivning på øvrige industrivirksomheter på land. I tillegg til denne rollen⁶ å verne mot farer knyttet til brann, eksplosjon og elektrisitet har DSB to andre roller som er sektorovergripende:

- Rollen å følge opp at andre myndigheter med sikkerhets- og beredskapsoppgaver tar ansvar på sin sektor (være nasjonal pådriver og koordinator).
- Rollen som myndighetskoordinator etter storulykkeforskriften.

Begge disse rollene er en del av grensesnittet mellom Ptil og DSB. Landanleggene er alle virksomheter av en art og betydning som innebærer at de omfattes av både storulykkesforskriften og DSBs generelle oppfølgingsansvar ("nasjonal pådriver og koordinator").

3.2.2 Grensesnittet Ptil-SFT

SFTs rolle og ansvar i reguleringen av miljøvernforhold knyttet til landanleggene ble ikke endret da Ptil fikk myndighet og oppgaver på disse anleggene. På samme måte som på sokkelen har SFT selvstendig myndighet etter forurensingsloven og fører tilsyn. Reguleringen til SFT retter seg mot mange av de samme tekniske komponenter, utstyr og driftsmessige forhold (bruk av ressurser og teknologi) som også er relevante og viktige for Ptils regulering av arbeidsmiljø og sikkerhet. I den grad begge etaters reguleringsvirksomhet har betydning for hverandre, krever dette klare prosedyrer og samhandling mellom de to reguleringsmyndigheter.

For ivaretagelse av det ytre miljø *på sokkelen* er myndighetsansvaret delt mellom Ptil og SFT. Ptil har myndighet (petroleumsloven) til *forebyggende* tiltak for å unngå forurensning av hav, havbunn og luft, herunder tiltak for å hindre eller stanse akutt forurensning. SFT har myndighet (forurensningsloven) til å gi utslippstillatelser og still krav til reduksjon av utslipp som skjer jevnlig, det vil si utslipp både til luft og vann og håndtering av avfall og til å føre tilsyn med dette. I tillegg skal vi stille krav til beredskap mot akutt forurensning. Det er en avtale mellom Ptil og SFT om koordinering og samarbeid, og med regler om prosedyrer og samhandling mellom Ptil og SFT. Dette er en del av Ptils koordineringsansvar for sokkelvirksomheten.

For *landanleggene* ble det ikke lagt opp til tilsvarende begrensning i virkeområde til forurensningsloven og SFTs myndighet, og Ptil har således ikke myndighet til forebyggende tiltak av hensyn til ytre miljø alene. Det er imidlertid slik at de forebyggende tiltak som Ptil krever, i mange tilfeller også bidrar til redusert risiko for belastninger på ytre miljø. I forbindelse med utvikling av et nytt helhetlig regelverk som grunnlag for samordnet HMS-tilsyn på sokkelen og for landanleggene, og etablering av en ny koordineringsordning, skulle det imidlertid nærmere vurderes om og i tilfelle på hvilken måte det burde utvikles en ny samhandlingsmodell for Ptils og SFTs tilsyn. Arbeidet

⁶ Denne rollen omfatter generelt å være fagmyndighet på områdene brann- og elsikkerhet, håndtering av brannfarlige, eksplosjonsfarlige, trykksatte og reaksjonsfarlige stoffer, og landtransport i alle fareklasser samt sikkerhet ved produkter og forbrukertjenester.

med samhandlingsmodellen er ennå ikke sluttført. En ny avtale mellom Ptil og SFT om koordinering og samarbeid har ligget på is i påvente av ferdigstillingen av regelverksarbeidet.

4 Praktisering av tilsynsordningen – Informantenes synspunkter

En del av prosjektet har vært å klargjøre hva som skal forstås med at en reguleringsordning er hensiktsmessig. I utgangspunktet kan det tenkes mange årsaker til at reguleringsordningen ikke fungerer tilfredsstillende, og som kan ha sammenheng med blant annet ansvarsfordeling, regelverk, tilsynsmetodikk, rolleforståelse, kompetanse, samarbeidsformer og særtrekk ved tilsynsetatene. Også særtrekk ved petroleumsnæringen kan ha betydning. Gjennom intervjuer har informanter i de angjeldende etater og departementer og informanter fra petroleumsnæringen uttalt seg om tilsynsordningen. På forhånd fikk informantene tilsendt en spørsmålsguide (vedlegg 2) som inneholder ulike påstander. I det følgende innledes hvert underkapittel med påstand/er fra spørsmålsguiden.

4.1 Om etatenes ulike roller

Påstand: Myndighetenes ulike roller er forstått og praktiseres etter forutsetningene i regelverket.

4.1.1 Ptil

Ptil mente at det er klare rollebeskrivelser, men at ikke alle har rollene klart for seg i alle sammenhenger. Blant annet ble det hevdet at forholdet mellom Ptil og DSB i håndheving av storulykkesforskriften har uavklarte punkter. Videre uttrykte informantene at DSBs oppfølging er for detaljorientert. Det ble også hevdet at rollene til Arbeidstilsynet, DSB og Ptil som de tre sentrale koordineringsmiljøer på HMS-området ikke er etablert.

4.1.2 DSB

DSB mente at det er usikkerhet rundt forvaltningsansvaret for kommende anlegg og at dette er uryddig. Det ble sagt at ”det må finnes gode administrative samarbeidsformer som kan ivareta DSBs behov for å følge med på helheten, spesielt i forbindelse med etatens samordningsansvar for sikkerhet og beredskap”.

4.1.3 Bransjen

Med bransjen menes her organisasjonene Norsk Industri (NI), Oljeindustriens Landsforening (OLF), Fellesforbundet (FF), Industri Energi (IE) og Sammenslutningen av Fagorganiserte i Energisektoren (SAFE). Bransjen var noe delt i sin oppfatning av om etatene har funnet sine roller. Informanter fra NI og OLF mente at myndighetenes rolle ved modellen for landanlegg ikke har vært tilstrekkelig tilpasset at landanlegg er noe annet enn sokkelen. De mente at rollen må tilpasses realitetene ved det enkelte anlegg, fordi landanleggene varierer, når det gjelder type virksomhet, tilknytning til sokkelen og omgivelser. Informanter fra FF, IE og SAFE sa seg imidlertid fornøyd med den rollen med helhetlig ansvar for arbeidsmiljø og sikkerhet som Ptil har fått, og måten Ptil utøver rollen på.

4.2 Om regelverket

Påstand 1: Regelverket representerer en hensiktsmessig ansvarsdeling mellom myndighetene i forhold til målsettingen med dette.

Påstand 2: Det er mulig ut fra dagens ordning å lage et velfungerende regelverk for landanleggene under Ptil.

4.2.1 AID

AID mente at det ikke er noen uklarhet eller uenighet mellom myndighetene om hvilket regelverk som gjelder, eller hvor grensen skal gå. Det ble uttalt at det regelverket som nå er under utarbeidelse ikke blir perfekt, men at det er rom for utvikling. Informantene ga imidlertid uttrykk for at nåværende gebyrordning bør gjennomgås, da ordningen kan oppfattes som at virksomhetene nå betaler dobbelt for tilsyn.

4.2.2 JD

JD mente at grensen mellom myndighetene når det gjelder ansvar for fremtidige anlegg er uklar. Informantene mente ikke at forslaget i det nye regelverket om å ta bort formuleringen "liknende anlegg", vil løse grensedragningsproblematikken. Det er registrert at AID/Ptil ønsker å utvide "gjerdeprinsippet" som det hittil har vært enighet om mellom DSB/Ptil, noe som etter JDs mening er uheldig. Det ble likevel at det ideelt sett, er anleggets tilknytning til sokkelen som bør være bestemmende for om det skal være omfattet av det nye regimet, og ikke hvor gjerdet er plassert. Det ble også hevdet at det er andre hensyn som også bør spille inn ved utformingen av regelverket enn hensynet til et helhetlig regime på sokkel/land. Blant annet er hensynet til et helhetlig regime for all landbasert industri og til en helhetlig forvaltning på eksplosivområdet vel så viktig. Det nye regelverket vil etter JDs mening kunne komme i konflikt med internasjonalt regelverk (EU og FN) både på eksplosivområdet og når det gjelder transport av farlig gods.

4.2.3 MD

MD har ikke sett det helt hensiktsmessige i det helhetlige regelverket, og ser ikke at dette blir en forenkling. Ettersom SFT fører tilsyn med landanlegg som før, blir MD ikke så berørt. Det nye regelverket synes å bli bra. Det er et stort og komplisert regelverk, og det er derfor naturlig at dette har tatt tid. Det hadde vært en fordel å få definert hva som ligger i "liknende anlegg". Selv om eventuelle nye anlegg skal bringes inn for avgjørelse av regjeringen, vil det være behov for å ha noen kriterier for valg av nye anlegg. På MDs området det er et større behov for å ha en helhetlig behandling av alle typer anlegg på land.

4.2.4 Ptil

Ptil mente at det er uhensiktsmessig med ulike regler for relativt like anlegg og at det derfor har vært behov for å inkludere anlegg som ikke nødvendigvis har sin hovedtilknytning til offshorevirksomhet. Når det gjelder grensedragningen mellom myndighetene, ga informantene uttrykk for at etatene (DSB og Ptil) er enige om gjerdeprinsippet. Ptil ønsker å samordne vedtak fra de respektive myndighetene for å unngå at myndighetene gir ulike signaler til virksomhetene. Det ble også sagt at intensjonen med å lage et helhetlig regelverk har blitt tonet ned grunnet SFTs ønske om "business as usual". Også disse informantene pekte

på det uheldige ved at DSB og Ptil begge ”legger igjen faktura”, og at virksomhetene derfor betaler dobbelt.

4.2.5 DSB

Den nye forskriften (utkastet) sier ikke noe nærmere om hvor grensen går. Det ble hevdet at hendelser ved håndtering av eksplosiver og transport av farlig gods rekker langt ut over gjerdeprinsippet. Videre ble det pekt på at det er et problem at det er to forskjellige internkontrollforskrifter innenfor samme reguleringsområde.

4.2.6 SFT

SFT mente at selve regelverket ikke gir etaten noen merverdi. I SFT har man behov for å se helheten i landanleggene, ikke en helhet som også omfatter sokkelen.

4.2.7 Bransjen

FF og IE ga uttrykk for at de er fornøyd med at regelverket har funksjonelle krav. OLF og NI mente at det foreslåtte regelverket synes hensiktsmessig, men peker også på det negative ved at en virksomhet kan måtte forholde seg til to sett med regelverk. NI og OLF ga uttrykk for misnøye med gebyrsystemet som har medført at det betales dobbelt for samme tilsyn.

4.3 Om tilsyn

Påstand 1: Utøvelsen av tilsyn skjer på en hensiktsmessig måte for å oppnå målsettingene.

Påstand 2: Oljenæringen/brukerne påføres ingen unødige ulemper eller merkostnader med det vedtatte reguleringsregimet.

Påstand 3: Reguleringsobjektene behov for klare myndighetsskiller i dag og i fremtiden er ivaretatt for landanleggene.

Påstand 4: Tilsynet med landanleggene tilfredsstiller myndighetenes kontrollbehov.

Påstand 5: Ulikheter og forskjeller (teknologiske/operative) ved landanleggene påvirker reguleringsaktiviteten.

4.3.1 DSB

DSB syntes at Ptil må være oppmerksomme på at de på land møter andre spilleregler enn de er vant med, for eksempel på plan- og bygningsområdet hvor de også må forholde seg til lokale myndigheter. Informantene pekte også på at det har vært noe ”kollisjon” mellom myndighetene i forbindelse med tilsyn etter storulykkesforskriften. Noen mente at det nye regimet ikke har ført til et mer helhetlig tilsyn, men at det snarere har blitt flere grenseflater. I denne sammenheng ble det også nevnt at tilsynet har blitt dyrere for næringen i og med at det ilegges gebyrer etter tre forskjellige forskrifter. Videre ble det påpekt at det er uheldig at myndighetene ikke har samme tilsynsbegrep.

4.3.2 SFT

Informanter fra SFT mente at petroleumsanlegg på land bør håndteres som andre industrianlegg på land og at dette er en viktig årsak til at etaten ikke vil endre sine tilsynsrutiner på grunn av det nye regimet. De mente også at

eventuell mangelfull samordning mellom Ptil og SFT til nå ikke har svekket tilsynet innenfor deres ansvarsområde.

4.3.3 Bransjen

Informantene fra Fellesforbundet og Industri Energi mente at det ved det nye regimet har blitt et styrket og helhetlig HMS tilsyn. Det ble fremhevet at Ptil har god kapasitet og er et godt og profesjonelt tilsyn for landanleggene. Ingen av disse informantene mente å ha opplevd negative utslag av arbeidsdelingen mellom Ptil og SFT. Representantene fra OLF og Norsk Industri gir uttrykk for at det planlagte grensesnittet synes hensiktsmessig, men pekte på at mens DSB og SFT før 2004 hadde full oversikt over gjeldende regelverk, har de ikke det lenger. Informantene mente også at det er uheldig å måtte forholde seg til to sett regelverk, ett innenfor gjerdet og ett utenfor. Det ble også sagt at Ptils tilsynsrapporter er blitt vesentlig bedre. Informantene var også kritiske til at det blir ført tilsyn på det samme i samme år og mente at dette er ”smør på flesk”.

4.4 Kompetanse

Påstand: Reguleringsmyndighetene har tilstrekkelig faglig kompetanse.

DSB pekte på at risikobildet på land er annerledes enn offshore. DSB pekte også på at Ptil måtte bygge opp ny kompetanse da landanleggene kjemiteknisk er mye mer kompliserte enn anlegg offshore, og at Ptil har beskjeden kompetanse på høyspentområdet. Fra alle etatene ble det gitt uttrykk for at egen myndighet stort sett selv innehar den kompetansen den trenger – og det derfor er minimalt behov for bruk av hverandres kompetanse. Ptil påpekte imidlertid at de ikke selv har tilstrekkelig kompetanse på eksplosiver. Enkelte informanter mente også at myndighetene har liten kompetanse om hverandres regulering.

4.5 Koordinering

Påstand: Koordineringen til Ptil fungerer bra.

Både fra DSB, SFT og bransjen ble det gitt uttrykk for at Ptils koordinatorrolle ikke fungerer fullt ut. Dette ble blant annet eksemplifisert ved at det forekommer ”kollisjoner” ved tilsynsbesøk, ref. punkt 4.3.1. En annen mangel som ble fremhevet er at målsettinger om samlet vedtak fra SFT og Ptil ikke har blitt noe av. Det ble også vist til at den nye koordineringsavtalen mellom SFT og Ptil, som skal erstatte tidligere avtale mellom SFT og OD, enda ikke er på plass. Ptil sa at det er lite kontakt mellom dem og DSB, og at etatene ser ulikt på hva koordinering er.

4.6 Om samarbeid mellom myndighetene

Påstand 1: Krav til god dialog myndighetene mellom er ivarettatt.

Påstand 2: Det er god dialog mellom bransje og myndigheter.

Informanter fra DSB uttrykte frustrasjon i etaten over at ”ekspansjonslysten” til Ptil kan ha ført til et dårligere samarbeidsklima etatene i mellom. Det ble også sagt at det er blitt lite av intensjonen bak samarbeidsavtalen mellom DSB og Ptil. Imidlertid ble det sagt at DSB og Ptil finner løsning på de konkrete grensedragningspørsmålene, og at det kanskje er her man i praksis har mest

med hverandre å gjøre. JD sa at det hadde vært ønskelig med et økt samarbeid, ikke bare etatene i mellom, men også mellom departementene JD og AID.

4.7 Om måloppnåelse

Til dette punktet ble det utformet ulike påstander knyttet til følgende målsettinger ved det nye regimet. Målene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Hensiktsmessig grensesnitt mellom myndighetene
- Unngå utilsiktede negative virkninger
- Ingen skjerping av krav
- Styrket og helhetlig tilsyn
- Klarere og enklere grenseflater

4.7.1 Ptil

Ptil understreket at målet om et helhetlig regelverk ikke oppnås ettersom miljømyndighetene ikke ønsker å utarbeide egne tekniske og operasjonelle forskrifter for landanleggene. Av den grunn blir derfor løsningen på land en annen enn opprinnelig planlagt og det blir derfor særskilte ordninger for tilsynet med ytre miljø. Dette fører blant annet til at grunnlaget for koordinerte vedtak/tilsyn ikke er til stede. Informantene mente at det nye regimet ikke medfører strengere krav enn tidligere, men at det nå blir mer (hyppigere og mer omfattende) tilsyn på landanleggene. Det ble sagt at det alltid vil kunne oppstå grenseflateproblematikk mellom Ptil og DSB. Selv om det nå kan være klare/veldefinerte grenser, kan det oppstå nye områder blant annet pga økende antall landanlegg. Den grenseoppgangen som allerede er gjort er dokumentert og sporbar.

4.7.2 DSB

DSB hevdet at argumentet om en helhetlig tilnærming mot brukerne ikke holder. Det ble forklart slik: Selskap som driver både offshore og på land har selv to separate miljøer. Det vil derfor ikke være problematisk for dem å forholde seg til ulike myndigheter. Informantene mente også at det nye regimet er fragmentert ved at Ptil tilsyn er mer konsentrert om avgrensede områder, mens DSB har hatt et videre fokus gjennom sin koordineringsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap. Flere ga uttrykk for at det ikke er blitt enklere grenseflater mellom myndighetene. Snarere har det blitt flere tilsyn og flere grenseflater.

4.7.3 SFT

SFT mente at "offshoremodellen" ikke egner seg på land. Det ble hevdet at landanleggene både er forskjellige seg i mellom, og forskjellige i forhold til anlegg offshore. Det er derfor mer behov for å se helhet i landanleggene, enn å se på en helhet som omfatter landanlegg og offshore anlegg. Det ble hevdet at det er mest hensiktsmessig å tenke helhet når det gjelder de landanleggene som har tilknytning til anlegg offshore. Informanter ga uttrykk for at det nye regimet ikke har fått noen negative konsekvenser for tilsyn med det ytre miljø. Men ettersom den nye ordningen ikke har påvirket SFTs tilsyn, kan det vanskelig sies at den er hensiktsmessig, sett fra SFTs ståsted. Informantene mente derfor at det ikke har blitt et styrket og helhetlig tilsyn. En informant uttrykte det slik: "Vi gjør som før og det er bra". På den annen side medfører manglende

koordinering av tilsynsoppgavene til Ptil og SFT manglende måloppnåelse. Og det ble sagt at man heller ikke er på vei til å oppnå målene.

4.7.4 Bransjen

Når det gjelder påstandene om måloppnåelse, var bransjen ulike i sine syn. NI og OLF mente at det nye regimet har ført til noen nye og uønskede ulikheter mellom landanleggene og sammenlignbar landbasert prosessindustri (ikke Ptil, men som DSB, AT etc. har ansvar for). Videre ble det sagt at kostnadene har økt ved at både Ptil og DSB innkrever tilsynsavgifter, noe som de synes er et brudd med forutsetningene. Målet om et enklere regime synes man ikke er ivaretatt.

Landanleggene og kontraktører må nå forholde seg til to regelverk: ett innenfor og ett utenfor gjerdet. Informantene her hevdet at omfanget av tilsyn har økt betydelig, særlig mot noen av de større anleggene. Dette har ført til mer ressursbruk, særlig på stabs- og ledelsesnivå på anleggene. Informanter pekte også på at flere myndigheter fortsatt ikke er en del av samordningsprosessen (NSO, Kystverket m.fl.), og at det derfor fortsatt er både uklare og delvis overlappende grenser mellom disse og Ptil, DSB og SFT.

Flere informanter mener også at myndighetene bare tilsynelatende er på vei til å oppnå målene. Tidligere uklare forhold blir opprettholdt gjennom forslaget til nytt regelverk. For å oppnå målene, må samordningsrollen til Ptil forsterkes både mht. innhold, omfang og form. Det ble hevdet at det for operatørselskapene delvis er oppnådd et mål om ”klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene”. Men ellers at lite er endret i totalbildet, bortsett fra at Ptil i hovedsak har erstattet DSBs og Arbeidstilsynets roller på anleggsnivå. Noen mente at årsaken til manglende måloppnåelse kan være at det faktisk er et mindre faglig (og formelt) grunnlag for felles regelverk på sokkel og land enn det som opprinnelig var forutsatt. På direkte spørsmål hadde informantene imidlertid ikke noe konkret forslag til alternative modeller.

Informanter fra FF, IE og SAFE var ikke så kritiske som øvrige informanter fra bransjen. De mente at det har blitt et styrket og helhetlig tilsyn ved det nye regimet. Flere mente at Ptil for landanleggene er et godt og profesjonelt tilsyn. Det ble også sagt at Ptil har en organisering som gir kort og direkte vei til rette vedkommende i konkrete saker, og opptrer klart og ryddig med kort responstid. Videre ble det gitt uttrykk for at tilsynsmodellen for landanleggene med Ptil som ansvarlig for arbeidsmiljø og sikkerhet bør fortsette.

5 Difis vurderinger

I dette kapitlet gir Difi både noen generelle vurderinger av grensesnittsproblematikk, og vurderinger av de hovedproblemstillingene om grensesnittet mellom Ptil, DSB og SFT som ble presentert i 2.3 og som gjelder: roller, regelverk, tilsyn, gebyrer, kompetanse, koordinering, samarbeid, etatsstyring og måloppnåelse.

5.1 Industriutvikling og HMS-regulering av landanleggene

Utviklingen i næringslivet vil påvirke risikobildet for HMS, ikke bare gjennom bruk av teknologi og råstoffer innenfor den enkelte bransje eller type industri, men også gjennom vekst og tilbakegang av ulike typer industri. Denne utviklingen kan også ha betydning for oppgavefordeling mellom HMS-myndighetene. Fra tid til annen vil det reises spørsmål om statens organisering av tilsyn er hensiktsmessig, og om det bør gjøres endringer ved opprettelse av nye etater eller ulike typer sammenslåinger. Slike nye løsninger kan helt eller delvis baseres på eksisterende etater. I et historisk perspektiv er alle de tre etatene eksempler på at de ble opprettet etter en vurdering av reguleringsbehov og hensiktsmessigheten av de bestående strukturer, og de har gjennom årene vært gjenstand for ulike former for tildeling og utskilling av ansvar, roller og oppgaver. Det er derfor naturlig at det ut fra oppståtte situasjoner i industriutviklingen reises spørsmål om fordeling av oppgaver.

Petroleumsvirksomheten både på sokkelen og på land er kjennetegnet av en utvikling i kunnskaper og markeder som har ført til endringer i teknologi, produkter, ressursbruk og lokalisering. Dette har også ført til endringer i det vi kan kalle risikobildet av HMS. Modeller for regulering av HMS må utvikles med utgangspunkt i dette og i organisatoriske og styringsmessige forhold i denne industrien. Skjer det vesentlige endringer i industrien over tid, må tilsynspraksis og tilsynsmodeller revurderes for å sikre best mulig HMS og bruk av ressurser.

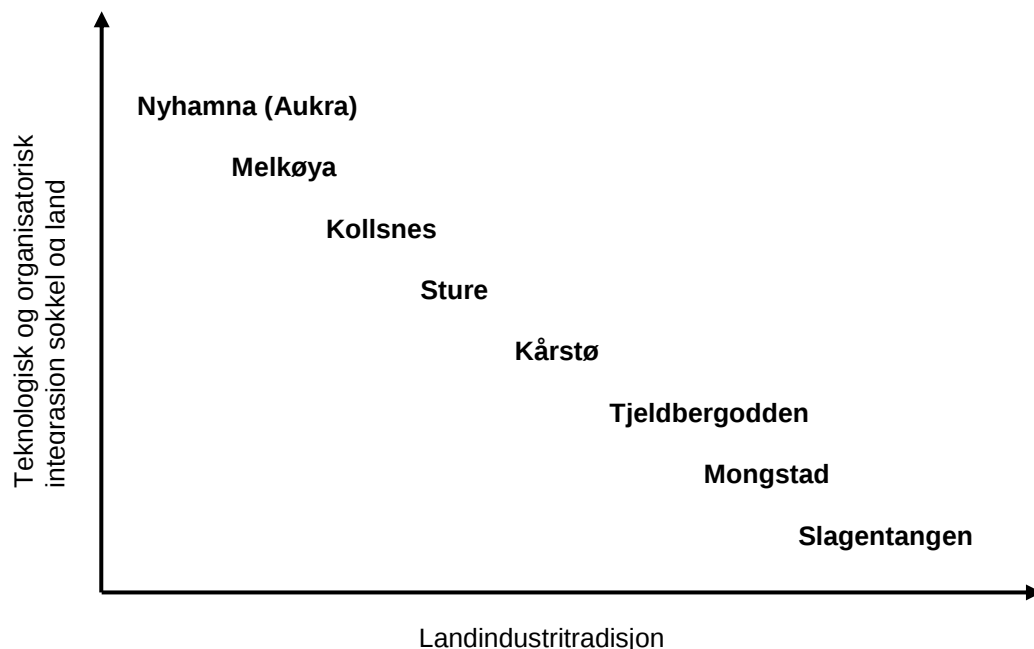
Difi oppfatter tilsynsordningen for landanleggene som begrunnet i vurderinger av en slik utvikling i petroleumsvirksomheten og i landanleggene spesielt, sammenholdt med behovet for en mer samlet lovgivning for land og sokkel bl. a. av hensyn til industrien, og bedre samlet utnyttelse av myndighetenes kompetanse og ressurser, jf. kapittel 3.1.

Difi er enig i at utviklingen på dette området gjorde det naturlig å vurdere om dette bør tilsi endringer i tilsynsmodellen, slik den var før 2004, men har ikke vurdert om det kunne være alternative løsninger ut fra de mål og hensyn som ble lagt til grunn. Difi oppfatter mandatet slik at det er grensesnittets hensiktsmessighet som skal evalueres, og ikke om og i tilfelle hvilke andre tilsynsmodeller som ville kunne være bedre løsninger.

5.2 Ulike tilsynsbehov

De åtte landanleggene er like i den forstand at de er basert på petroleum som råstoff, men de er ulike når det gjelder typer og mengder olje og gass som behandles. Det er også ulikheter i tilknytning til virksomheten på sokkelen,

teknologi og produkter. Figuren nedenfor illustrerer på en enkel måte teknologisk og organisatorisk integrasjon mellom sokkel og land (vertikalt) og "landindustri tradisjon" (horisontalt).



Kilde: OLF og NI

Av disse anleggene er Slagentangen, som er et oljeraffineri, et særtilfelle på den måten at anlegget hverken teknologisk eller organisatorisk er tilknyttet sokkelen. Når anlegget likevel HMS-reguleres som de andre landanleggene, er det fordi det er et oljeraffineri også på Mongstad. Mongstadanlegget består samlet sett av anlegg som teknologisk og organisatorisk på ulike måter er forbundet med virksomheten på sokkelen, men ikke så integrert som de andre anleggene. Anleggene Nyhamna og Melkøya er de to anleggene med størst grad av teknologisk og organisatorisk integrasjon med sokkelvirksomheten.

Vi kan betrakte figuren som en grov illustrasjon av variasjonen i den relative betydningen av at anleggene er undergitt en HMS-regulering der land og sokkel sees i sammenheng. Difi oppfatter denne variasjonen som viktig bakgrunnsinformasjon for å forstå etatenes ulike synspunkter på valg av tilsynsordning.

Tilsynsbehovet mellom etatene er generelt forskjellige ut fra HMS-faktorer og roller. Det er store og viktige nasjonale HMS-interesser knyttet til landanleggene. Difi har merket seg at viktige forskjeller i tilsynsbehov skyldes anleggenes omgivelser som naturmiljø, bosetting, annet næringsliv og lokale interesser, og den betydning slike faktorer har for regelverk, arbeidsmåter og tilsyn.

5.3 Helhetlig og hensiktsmessig tilsyn

I tilsynsordningen for landanleggene betyr *helhet* og *helhetlig*, og strukturert regulering å se petroleumsvirksomheten på land og sokkel under ett i regelverks- og tilsynssammenheng. I tillegg innebærer det at det er færrest

mulig myndigheter med direkte HMS-ansvar og at det er en sentral koordineringsinstans. Difi vil peke på at helhet i reguleringssammenheng ikke er noe mål i seg selv, men kan være et virkemiddel for effektivitet og ivaretagelse av forvaltningsverdier (f. eks. rettssikkerhet, likebehandling, etc.). At noe omfatter en helhet eller er helhetlig, kan dreie seg om:

- Reguleringen omfatter alle viktige HMS-faktorer
- Myndighetene behandler HMS-faktorene samlet⁷ og samtidig, når det er relevant og viktig
- Det er én (eller noen få) etater som fører tilsyn med en industri eller gruppe tilsynsobjekter

Hva som er en helhet er ikke entydig bestemt. Avhengig av hvilke konkrete hensyn som skal ivaretas og innfallsvinkelen, kan det være flere helheter, og intet reguleringsområde har enerett på definisjon på helhet. Å tilgodese en bestemt helhet kan ha negative effekter for eller gå på bekostning av en annen helhet. Difi vil peke på at begrepet helhet i nåværende tilsynsordning henspiller på mest mulig samlet tilsyn av petroleumsvirksomheten på sokkelen og på land. Det er denne helheten som er utgangspunktet for grensesnittet mellom etatene, og som slik sett skal veie tyngst, en vurdering som er gjort av regjeringen og Stortinget.

Det er fremkommet kritiske syn fra DSB og SFT om hva som i reguleringen av landanleggene er viktig for å ivareta HMS på en helhetlig måte.

SFT har behov for å se helheten i anlegge på land, og ikke en helhet som også omfatter sokkelen. Difi oppfatter de endringer som er gjort i regelverket og i koordineringen mellom Ptil og SFT som et uttrykk for at denne helheten er tatt hensyn til på en måte som gir en rimelig balanse mellom to ulike syn på helhet.

DSB (og JD) mener at helheten i regulering av transport av farlig gods og eksplosiver i all virksomhet på land er viktig, uansett innenfor eller utenfor gjerdet. Også helheten knyttet til andre land og internasjonalt regelverk er viktig. Difi vil i denne forbindelse vise til at det nå er gjort erfaringer gjennom seks år med tilsynsordningen for landanleggene. Difi er ikke kjent med at tilsynsordningen har ført til konkrete negative HMS-effekter for annen virksomhet på land, eller har skapt vesentlige problemer for tilsyn på andre områder.

Helhetlig regulering gjelder ikke bare organiseringen av utøvende tilsyn, dvs. på etatsnivå, men også på departementsnivået. AID⁸ hadde tidligere ansvar for brann- og eksplosjonsvern og elsikkerhet med tilhørende regelverk⁹ og med Direktoratet for brann- og elsikkerhet (nå deler av DSB) som underlagt tilsynsmyndighet. Også ansvaret for arbeidsmiljø og sikkerhet på landanleggene var inkludert. I tillegg hadde AID ansvaret for arbeidsmiljø og sikkerhet på

⁷ Samlet avveining mellom tiltak innebærer å bestemme rekkefølgen av tiltak, når ikke alt kan eller bør gjennomføres samtidig.

⁸ Arbeidsmiljø og sikkerhet var tidligere organisert i bl. a. AAD og KRD.

⁹ Også ansvaret etter storulykkesforskriften

sokkelen med tilhørende regelverk og med OD (nå Ptil) som tilsynsmyndighet. Med opprettelsen av DSB (2003) og Ptil (2004) ble dagens ordning etablert, herunder overføring av ansvar for brann- og eksplosjonsvern og elsikkerhet fra AID til JD. Opprettelsen av den nye tilsynsordningen innebærer en utvikling som trekker i to retninger:

- Ansvar og oppgaver samles på færre etater når det gjelder tilsyn med landanleggene (Ptil overtar tilsynet til AT og DSB)
- Fra ett til to departementer med ansvar for sikkerhet

To eller flere departementer med ansvar innebærer mindre grad av helhet i den overordnede styringen, og med dette en struktur der avveining av interesser må skje mellom to eller flere departementer. Det kan være viktige hensyn som tilsier at reguleringen er delt på flere departementer, men Difi vil påpeke at slike løsninger generelt og i gitte situasjoner kan kreve mye arbeid og ta lang tid, når viktige regulerings spørsmål behandles og samordning av ulike interesser er nødvendig.

Et hovedformål i mandatet for prosjektet er å vurdere om grensesnittet mellom etatene er *hensiktsmessig*. Difi forstår kjernen i *helhetlig og hensiktsmessig regulering*, herunder det å bestemme grensesnittet mellom tilsynsetater, som generelt å dreie seg om effektivitet i betydningen best mulig etterlevelse av HMS-krav med minimum av kostnader for samfunnet, og spesielt om effektivitet hos myndighetene mht.:

- ressursbruk (kostnader)
- måloppnåelse (arbeidsmåter, virkemidler, prioriteringer)
- organisering - fordeling mellom myndigheter av roller, ansvar og oppgaver (hvilken myndighet bør gjøre hva)

Hensiktsmessighet dreier seg også om hva som er effektivt for industrien, bl. a. ved at myndighetenes tilsyn og arbeidsmåter bygger på og drar nytte av det enkelte anleggs organisatoriske forhold og styringssystemer, slik at de administrative og andre kostnader ved å etterleve HMS-krav blir minst mulige.

5.3.1 Valg av grensesnitt

Grensesnittet mellom tilsynsmyndigheter bestemmes generelt på grunnlag av flere faktorer. Viktige kriterier for valg av grensesnitt mht. HMS kan være knyttet til

- beliggenhet: på land, i havet, type nærmiljø (f. eks. bebyggelse og sårbar natur)
- teknologi, produkter, råvarer
- innenfor eller utenfor en arealgrense, f. eks. et gjerde (en grense for fysisk sikring)

HMS-bildet vil være bestemt av disse faktorene. Valg av grensesnitt mellom etater har ikke alltid en idéell løsning. Det kan være at slik valg ikke kan gjøres uten at det også oppstår noen ulemper, som det på en eller annen måte må finnes kompensierende tiltak for, f. eks. at en etat tilføres kompetanse og kapasitet, eller at det lages samordningsmekanismer. Tilsynsordningen for landanleggene bygger på alle disse faktorene.

Effektiv HMS-regulering samlet sett innebærer en optimalisering av antall etater. Dette gir generelt ingen veiledning om antall etater og oppdelingen av HMS-området mellom etater, og vurderinger av dette må gjøres konkret. Når regulering av landanleggene sees i lys av dette, vil Difi likevel nevne at behovet for koordinering og saksbehandling mellom etater blir mindre, når antall etater reduseres. Da gjøres flest mulig av vurderinger og beslutninger internt. Det siktes her til tilfeller der vurderinger av f.eks. flere HMS-faktorer skjer internt i én organisasjon/etat som *bare* har HMS som formål (og ikke formål som kan komme i konflikt med HMS). Med flere etater foregår mer saksbehandling mellom etater, og sannsynligheten øker for lengre saksbehandlingstid og uklarhet i resultater. Det kan også lettere oppstå uenighet med fare for konflikter og kompetansestrid mellom etater. I store og komplekse virksomheter der mange ulike HMS-faktorer henger sammen og er avhengig av hverandre, er det viktig med intern optimalisering av tiltak av hensyn til effektivitet. Koordineringen mellom etater må innrettes slik at HMS-krav fra ulike etater kan gjennomføres på en effektiv måte i den enkelte virksomhet.

De landanlegg Ptil har ansvar for omfatter også andre systemer, anlegg og aktiviteter enn det som er petroleumsvirksomhet, men innenfor "gjerdet" til petroleumsanleggene, jf. kapittel 3.1, første avsnitt. Dette avgrenskningskriteriet som vi kan kalle gjerdeprinsippet, har i tiden etter 2003 vist seg ikke å ligge helt fast. I forbindelse med planer for nye anlegg på land utenfor gjerdet, som på ulike måter har forbindelser til et av de åtte landanleggene, har det vært ulike syn mellom AID/Ptil og JD/DSB om de skal inngå i tilsynsordningen for disse anleggene. Dette gjelder planer om anlegg som f.eks. gasskraftverk og petrokjemisk industri. I den nye forskriften om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) fastsatt ved kgl. res. av 12.02.2010, er det bestemt at gasskraftverk i Hammerfest, Skogn og Grenland omfattes av tilsynsordningen for landanleggene.

Difi vil bemerke at når Ptil allerede har tilsynsansvar for anlegg på land, er det ikke unaturlig å vurdere om Ptil på dette grunnlag også bør få ansvar for andre anlegg basert på olje eller gass, og som har forbindelse til de andre landanleggene. At det ville kunne komme ny industri anlegg tilknyttet landanleggene, synes åpenbart som en mulighet alle involverte myndigheter bør være forberedt på. Når slike nye og tilknyttede anlegg planlegges, er det naturlig at myndighetene vurderer om dette bør medføre en utvidelse av tilsynsordningen. Difi kan ikke se at det er grunnlag for å kritisere at spørsmålet kommer opp. Utfallet av dette spørsmålet kan enten være gitt på forhånd, eller en viss forutsigbarhet og ryddighet i vurderingen bør sikres gjennom etablering av saksbehandlingsprosedyrer og noen omforente vurderingstemaer. Vurderingen av om et nytt anlegg skal omfattes av tilsynsordningen, bør bygge på kriterier med en viss robusthet for mulige utviklingstrekk.

Difi antar at valg av tilsynsetat bør ta utgangspunkt i det som er anleggenes kritiske HMS-faktorer sammenholdt med kompetanse og kapasitet til aktuelle etater. Ulikheter i beliggenhet, teknologi, produkter osv. kan kreve ulik kompetanse. Det kan da være nødvendig å organisere likeartet kompetanse i ett kompetansemiljø. Men et tilsynsorgan vil ofte ha behov for en kombinasjon av forskjellige kompetanser, for eksempel vil Ptil ha behov for både kompetanse

om forhold til havs, og på teknologi som på ulike måter behandler olje og gass. I tillegg vil det kunne være behov for visse typer spisskompetanse, men ikke nødvendigvis i stort omfang eller på permanent basis. Denne spisskompetansen finnes kanskje i et annet tilsynsorgan.

Difi er generelt av den oppfatning at spørsmålet om et tilsynsorgan tilføres nye tilsynsoppgaver eller får reduserte tilsynsoppgaver, i seg selv ikke bør tillegges vekt ved valg av grensesnitt eller tilsynsorgan. Det avgjørende bør være tilsynsorganers kompetanse på viktige HMS-faktorer sammenholdt med evne til effektive arbeidsmåter.

Myndighetsorganer har sitt ansvarsområde definert i regelverk, instruks, vedtekter eller lignende. Når to myndighetsorganer har ansvarsområder som ligger nært opptil hverandre, vil det være behov for å definere ansvaret for hver av dem med uttrykkelig referanse til hva som er ansvaret for det andre myndighetsorganet. Dvs. at ”grensen går opp” og at man angir hvor det ene organets ansvar slutter og det andres begynner.

Samtidig vil det kunne være informasjon, kunnskap og kompetanse som mer enn ett organ har interesse av. I tillegg til å ha en mest mulig klar grense, vil det derfor også ofte være behov for å beskrive overlappende områder eller områder av felles interesse. Dette bør gjøres i form av avtaler, prosedyrebeskrivelser osv. Fordi det på gråsonefeltene er fare for misforståelser og uklarhet er det nettopp her det av hensyn bl.a. til tilsynsobjektene foreligger et særlig behov for beskrivelser. Disse beskrivelsene bør være forfattet i fellesskap, eller i det minste være avklart gjensidig, når det gjelder innhold.

Gjennom ”Styrende dokumenter for tilsyn versjon 5” har HMS-myndighetene et felles metodisk rammeverk for sine respektive tilsynsaktiviteter, og etablert prosedyrer for samarbeid og koordinering. Difi vurderer ”Styrende dokumenter” som et godt og systematisk grep, men ser at intensjonene på flere punkter ikke er oppnådd. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

Det synes klart at det brukes svært mye oppmerksomhet på grensedragning, både på overordnet nivå og konkret på det enkelte anlegg, når slike saker kommer opp mellom AID/Ptil og DSB/JD. Difi mener dette taler for at det bør lages noen enkle rammer som er retningsgivende for de faglige vurderinger av løsningen på grensesnittet, og for samarbeid mellom Ptil og DSB.

Slike rammer bør bygge på at eventuelle fremtidige og tilsvarende landanlegg som i dag, og som enten er anlegg for prosessering av hydrokarboner, eller gasskraftverk, skal inngå i tilsynsordningen. Difi vil i denne forbindelse vise til at den nye rammeforskriften fastsatt ved kgl. res. 12.02.2010 er vurdert og besluttet av regjeringen, og finner det således naturlig at dagens praksis videreføres og at spørsmålet om tilsynsmyndighet ikke blir gjenstand for diskusjon. Difi har merket seg at anlegg som omfattes av forskriften uttrykkelig er nevnt i forskriften, og at forskriften derfor må endres hvis et nytt anlegg skal omfattes.

Difi antar at det i fremtiden ikke kan sees bort fra at det vil kunne komme anlegg på land som dels er tilsvarende dagens anlegg, men som *i tillegg blir integrert* med en *ny type* virksomhet sammenlignet med i dag. En ny type virksomhet kan generelt være av en art og størrelse som er ulik eller lik annen virksomhet på land. Integrering¹⁰ kan tenkes både innenfor og utenfor ”gjerdet”. Hvis den nye typen virksomhet er innenfor ”gjerdet”, oppfatter Difi den nye forskriften slik at virksomheten omfattes av tilsynsordningen for landanlegg. Hvis slik ny virksomhet er utenfor gjerdet, og den er lik eller tilsvarende en eksisterende virksomhet, bør løsningen være som i dag. Hvis virksomheten er utenfor ”gjerdet” og ulik noe som er i dag, bør tilsynsmyndighet bestemmes på grunnlag av type HMS-risiko sammenholdt med kompetanse hos aktuelle tilsynsmyndigheter.

5.3.2 Roller

Den rollen som et tilsynsorgan skal spille, må springe ut av det ansvaret virksomheten er gitt og formålet med virksomheten. Rollen må tilpasses andre virksomheter som har et ansvar på det samme området eller på tilgrensende områder. Visse sider ved rolleutøvelsen bør være mest mulig like mellom tilsynsorganer, mens andre sider tvert imot bør være differensierte. Likheter og forskjeller i rolleutøvelsen må kunne begrunnes ut fra det sektorspesifikke regelverket som ligger til grunn, og ut fra forvaltningsverdier som effektivitet, forutsigbarhet, offentlighet m.v. Difi vil peke på etatenes roller i koordineringen av tilsynet som mest interessante. De mer praktiske sider ved koordinering behandles i kapittel 5.3.7.

Som vist i kapittel 4 mener de intervjuede virksomhetene at Ptils koordineringsrolle for landanleggene ikke virker etter forutsetningene. Agendas rapport fra 2007¹¹ peker på det samme, og et av Agendas forslag var å styrke koordineringsrollen. Ved etableringen av Ptil ble følgende uttalt¹²:

”For å sikre at koordineringsordningen skal fungere best mulig legger Regjeringen til grunn at Petroleumstilsynet fremstår med sterk autoritet og tar ansvaret for kraftig og tydelig koordinering. Regjeringen legger videre vekt på de berørte departementers og underliggende etaters plikt til å støtte opp om Petroleumstilsynets koordineringsrolle.”

Difi har merket seg at SFT mener at hensynet til en best mulig samlet tilsyn med ytre miljø, har gjort det nødvendig å velge en annen rolle for SFT enn det som var intensjonen ved utformingen av koordineringsrollen til Ptil, og at koordineringsordningen således ikke er utviklet som forutsatt. Difi har oppfattet det slik at det relativt sjelden er aktuelt med omfattende utslippstillatelser for landanleggene, og at dette etter SFTs oppfatning trekker i retning av at det ikke er behov for mange bestemmelser om koordinering. Det er imidlertid neppe tvil

¹⁰ Med *integrering* siktes til at den nye typen virksomhet er tilknyttet sokkelvirksomheten gjennom rørledningssystemer.

¹¹ Et helhetlig risikobasert tilsyn – En evaluering av Petroleumstilsynet, Agenda 2007

¹² Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003

om at dette fra tid til annen har skapt en del uklarhet og noen ulemper for industrien i form av administrative kostnader og mer ressursbruk enn nødvendig hos myndighetene, og at dette burde vært unngått. Difi har ikke grunnlag for å vurdere om dette har ført til en vesentlig mindre effektiv tilsynsordning enn forutsatt i regjeringens vedtak.

Som et resultat av avklaringer mellom AID og MD er nå Ptils koordineringsrolle blitt noe neddempet overfor SFT, når det gjelder landanleggene. Difi mener at det snarere er behov for en tydeliggjøring og detaljering av det kompromisset som man nå har kommet frem til, enn en sterkere koordinatorrolle for Ptil. Difi antar at dette bør skje i forbindelse med revisjonen av avtalen mellom Ptil og SFT og i lys av de nye forskriftenene.

DSB har to roller på landanleggene, jf 3.2.1:

- myndighetskoordinator etter storulykkeforskriften
- å følge opp at andre myndigheter med sikkerhets- og beredskapsoppgaver tar ansvar på sin sektor (være nasjonal pådriver og koordinator)

Difi mener at rollen som myndighetskoordinator etter storulykkeforskriften i det alt vesentlige er utøvet på en ryddig måte.

Difi har merket seg at DSB har pekt på at ”det må finnes gode administrative samarbeidsformer som kan ivareta DSBs behov for å følge med på helheten, spesielt i forbindelse med etatens samordningsansvar for sikkerhet og beredskap”. Difi er enig i dette, men kan ikke se at tilsynsordningen for landanlegg, herunder Ptils rolle, krever samarbeidsløsninger som er andre enn for andre myndigheters HMS-tilsyn av annen industri. Difi er heller ikke kjent med noe som indikerer at tilsynsordningen er til hinder for eller legger begrensninger på DSBs rolle på disse punkter.

Difis viser til at det er opprettet en rekke fora og mekanismer som bl.a. kan ses på som forsøk på å skape mer samstemte roller for de impliserte tilsynene. Men møtehyppigheten og prioriteringen av dette arbeidet har antagelig vært for lav.

Det er særlig arbeidet med regelverket som etter Difis vurdering forklarer mye av uenigheten og tregheten i samarbeidet. Det er i regelverksarbeidet de ulike synsmåtene har kommet til uttrykk og nærmest er blitt forsterket, se kapittel 5.3.3.

Når det etter vår mening ikke er skapt omforente rolleforståelser i et omfang som gjør den samlede tilsynsvirksomheten ”helhetlig og hensiktsmessig”, kan dette også ha sin forklaring i manglende styrke i felles styringssignaler fra de respektive departementene, jf kapittel 5.3.8.

5.3.3 Regelverksarbeidet

Arbeidet med felles regelverk er ennå ikke avsluttet. Difi har merket seg at ny rammeforskrift ble fastsatt ved kgl. res. 12.02.2010 med ikrafttredelse 01.01.2011, og at de utfyllende forskriftene skal fastsettes av Ptil i fellesskap med de andre etatene som har ansvar for regelverket, og at Ptil i denne

forbindelse skal gjennomføre en dialog med DSB. Difi har ikke kartlagt steg for steg hva som har skjedd og hva som eventuelt kunne ha vært gjort annerledes, og vi har heller ikke vurdert regelverksmetodikk og innhold. Vi begrenser oss her til noen hovedinntrykk når det gjelder hva problemene har bestått i.

Målet for arbeidet var å få et felles regelverk for sokkel og landanlegg som en helhet. I påvente av dette ble det fastsatt et midlertidig regelverk som videreførte relevant regelverk fra Arbeidstilsynet og DSB. Difi vil bemerke at utviklingen av dette nye regelverket som startet i 2004 bygget på ambisiøse mål om både form og innhold/omfang, og har stilt store krav både til selve prosessen Ptil ble satt til å lede, og til de andre medvirkende. Mange informanter både i og utenfor forvaltningen beskriver arbeidet med utkast til nytt regelverk som tungt og krevende. Det var opprinnelig forutsetningen at det nye regelverket skulle tre i kraft fra 2006, d.v.s. en utviklingsperiode på tre år.

Det er gått tre år siden det nye regelverket skulle vært ferdig, eller dobbelt så lang tid som forutsatt. At utviklingen av dette regelverket skulle vise seg å ta mer enn tre år, er ikke nødvendigvis et uttrykk for mangelfull organisering av selve utviklingsarbeidet, særlig tatt i betraktning omfanget og kompleksiteten samt involvering av mange berørte. Dette utviklingsarbeid burde likevel kunne vært avsluttet langt tidligere.

Difi vil peke på at representantene for industrien i dette arbeidet har sluttet seg til regelverkstrukturen og medvirket på en konstruktiv måte, og kan neppe ha bidratt til forsinkelser. SFT/MD derimot har underveis i arbeidet hatt mange og sterke innvendinger til forslagene knyttet til SFTs tilpasning til forskriften. Difi har forstått det slik at det nå er funnet omforente løsninger på dette felt. Også JD/DSB har hatt mange og sterke innvendinger til forslagene, men disse har i hovedsak vært tatt opp i de ordinære høringsrunder. Disse innvendingene er knyttet til forholdet mellom regelverket for landanleggene og regelverket for annen virksomhet på land som DSB fører tilsyn med, og regelverkstekniske spørsmål. Det er mangelen på avklaringer hos berørte myndigheter som har hemmet fremdriften i arbeidet.

Det ligger flere motsetninger innebygget i oppdraget som ble gitt til Ptil:

- Mest mulig likt regelverk mellom sokkel og land vs. mest mulig likt regelverk mellom landanleggene og annen landbasert industri
- Regelfesting vs. bruk av henvisninger til annet regelverk og normer
- Eier vs. operatør som pliktsubjekt
- Ulikt syn på hensiktsmessigheten av innholdet i kronprinsregentens resolusjon

Dels kan man se på dette som krevende regeltekniske utfordringer, dels som et konfliktstoff der DSB og SFT har argumentert for egne regelverkstradisjoner og ordninger. Difi mener at disse utfordringene er vevd inn i hverandre og har gitt en sterk samlet effekt.

I tillegg til det som kan sies å være innebygde motsetninger, kan det i lys av erfaringene reises spørsmål om enkelte sider ved prosessen og måten arbeidet ble organisert på burde vært annerledes:

- Manglende involvering av alle berørte aktører ved at DSB ikke har følt seg trukket med annet enn som vanlig høringsinstans
- Manglende avklaring i forkant av konfliktspørsmål som man burde forvente ville oppstå senere i regelverksarbeidet. I ettertid kan det se ut som man dermed feide problemene under teppet og utsatte konflikten, og uenigheten fikk etter hvert anledning til å blomstre.

Selv om DSB hadde vært involvert på en mer direkte måte i hele prosessen, ville ikke det vært noen garanti for at arbeidet hadde gått raskere og med bedre avklaringer av uenighet, i betraktning av omfanget av innvendinger. Det kan også være slik at det var nødvendig for både DSB og SFT at det først forelå en konkretisering av struktur, innhold og regelverksteknikken, før det var tilstrekkelig grunnlag for å fremme fullstendige synspunkter. På denne bakgrunn av mener Difi at en viktig lærdom fra denne prosessen er at opplegget burde hatt mekanismer som på en bedre måte hadde håndtert de ulike interesser, men har ikke gått nærmere inn i hvordan dette burde vært gjort. Difi vil også reise spørsmål om valg av regelverksmodell har vært for krevende og ambisiøs, og om en noe enklere modell kunne vært god nok – en modell som kunne vært utviklet mer skrittvis uten for stor risiko for forsinkelser.

Difi legger til grunn at nytt regelverk har vært nødvendig for en bedre samlet regulering av petroleumsvirksomheten på sokkelen og på land. Ptil regulerer arbeidsmiljø og sikkerhet, og en del av denne reguleringen er også av betydning for ytre miljø. Dette reguleringsansvaret¹³ bør innebære at Ptil/AID gis mulighet til å velge det verktøy og de arbeidsmetoder som etter deres mening er best egnet til å løse oppgavene, så lenge dette ikke påfører vesentlige ulemper på andre områder. En god HMS-tilstand kan også være et uttrykk for vilje og evne i industrien til å etterleve regelverket, og vil nødvendigvis ikke bare være et resultat av regelverkets struktur og innhold. Også tilsynsetatenes arbeidsmåter påvirker vilje og evne til å ivareta HMS.

Difi mener at arbeidet med å finne gode regelverksløsninger har tatt mye oppmerksomhet fra andre viktige forhold som bl. a. tilsynsmyndighetenes kunnskap om

- HMS-tilstand
- industrideknologi
- aktørenes organisering og interaksjon

og bruken av denne kunnskapen i myndighetenes strategiske valg og arbeidsmetoder, for å påvirke industrien til godt HMS-arbeid.

5.3.4 Tilsyn

På HMS-området har tilsynsetatene felles definisjoner, men til tross for dette og til tross for at man møtes og samarbeider på ulike måter, oppgir aktørene at det er svært forskjellige oppfatninger av hva som er "tilsyn". I prinsippet burde slike forskjeller vært et tema i HMS-etatenes tilsynsgruppe. Ptil har et tilsynsbegrep som omfatter de fleste av aktivitetene sine, i motsetning til de

¹³ Ansvar for arbeidsmiljø, sikkerhet og den forebyggende delen av det ytre miljø.

andre der tilsyn betyr kontroll og reaksjon. Difi kan imidlertid ikke se at Ptils utvidete tilsynsbegrep bør innebære noen vesentlig praktisk ulempe for SFT og DSB, eller for selve tilsynsordningen for landanleggene. Dette tilsynsbegrepet gir Ptil et bredere grunnlag for gebyrer sammenlignet med SFT, og innebærer at Ptil får dekket ugifter til aktiviteter som ikke inngår i beregningsgrunnlaget til SFT. Difi vil påpeke at grunnlaget for gebyrberegning nødvendigvis ikke må være identisk med hva som defineres som tilsyn. I prinsippet står man fritt til å bestemme hvilke aktiviteter som inngår i beregningsgrunnlaget. Selv om man lar f. eks. regelverksarbeid inngå i tilsynsbegrepet, så trenger man likevel ikke å betrakte det som gebyrrelevant. Rimeligheten av å mene at utgifter til regelverksarbeid bør betales av industrien, er en annen sak enn hvilket tilsynsbegrep som velges, og hører hjemme i utformingen av gebyrregelverket, jf. kapittel 5.3.5.

Det er et mål at tilsynsaktiviteten skal være koordinert. Dette innebærer at tilsynene skal vite om hverandres tilsynsplaner og kontroller, og eventuelt foreta samtidig kontroll eller koordinert kontroll der dette er hensiktsmessig. Rutinene for gjensidig informasjon som skal gjøre dette mulig, etterleves ikke konsekvent.

Spørsmål som har med ulik praksis å gjøre, har ikke blitt tatt opp og løst i de fora som faktisk eksisterer. Mye av det som kan betegnes som avvik fra god koordinering kan antagelig forklares med at det enkelte tilsyn har fått anledning til å drive slik som før *i påvente av det nye regelverket*. Dette er forståelig, men samtidig er det noen praktisk-administrative tiltak som ikke henger sammen med grensesnittproblematikken som uansett kunne og burde ha vært gjennomført. Dette gjelder datakvalitet i Felles tilsynsdatabase (FTD) og eventuelle andre tiltak for å unngå ”tilsynskollisjoner”, som forekommer.

Difi har merket seg at tilsynsaktiviteten ikke er koordinert slik som forutsatt. Ut fra intervjuene er dette bildet helt entydig. Men svært mange av intervjuobjektene i tilsynene understreker at dette ikke har rammet tilsynsaktiviteten overfor bransjen. Bransjen opplever heller ikke vesentlige problemer i det daglige med manglende koordinering av tilsyn.

5.3.5 Gebyrer

Riksrevisjonen viser i Dokument nr. 3:9 (2001-2002)¹⁴ at det lett blir til at inntektene fra gebyrer oppfattes som et krav overfor etatene om en viss størrelse på inntektene. Dette kan etter Difis mening føre til vridningseffekter når det gjelder hvordan tilsynet innrettes. I verste fall kan lite effektive tilsynsaktiviteter opprettholdes og risikovurderinger ikke bli tillagt nok vekt.

Næringen må forholde seg til tre gebyrforskrifter, en for hver av etatene. Gebyrene som ilegges av Ptil og SFT er direkte basert på utgiftene til tilsynsaktivitetene, men gebyrrelevante utgifter er forskjellige: Ptils tilsynsbegrep og gebyrforskrift innebærer et vesentlig bredere grunnlag for

¹⁴ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier.

beregning av gebyr enn det SFT har grunnlag for, jf. omtalen av ulike tilsynsbegrep i kapittel 5.3.4. DSB illegger gebyrer (avgift) basert på volumet av f. eks. olje og gass som en virksomhet håndterer, altså uavhengig av omfanget av tilsynsaktiviteten. Difi har fått opplyst at næringen har fått økte utgifter på grunn av det nye regimet på tross av uttrykkelig forutsetning om at dette ikke skulle skje. Spørsmålet skal ha vært tatt opp mellom JD og AID, og av AID overfor FIN.

Difi mener denne økte belastningen er svært uheldig og urimelig, da det kan oppfattes som om staten er mer opptatt av inntekt enn effektivt tilsyn. Dette svekker legitimiteten til tilsynsaktiviteten og derigjennom også HMS-arbeidet i seg selv.

Uansett er dette et irritasjonsmoment hos bransjen som kan innvirke på samarbeidsklimaet med myndighetene. Difi vurderer det derfor som sterkt ønskelig at det foretas en sanering med sikte på gebyrordninger som ikke medfører urimelige tilleggsutgifter og som er nøytrale, når det gjelder utslaget på tilsynsprofil og tilsynsaktiviteter.

5.3.6 Kompetanse

DSB og JD mener at det etter opprettelsen av Ptil er bygget opp parallell kompetanse i Ptil på områdene brannfarlige varer og elsikkerhet, og at dette også innebærer at det er blitt to elsikkerhetsmyndigheter. Til dette vil Difi bemerke: I 1985 ble det etablert en ny tilsynsordning for arbeidsmiljø og sikkerhet på sokkelen hjemlet i ny petroleumslov og med alt myndighetsansvar for sikkerhet lagt til Oljedirektoratet (OD), nå Ptil. Difi har oppfattet det slik at dette har gitt grunnlag for Ptils kompetanse på brannfarlige varer og elsikkerhet, og at Ptils kompetanse på de disse områdene således i liten grad har bakgrunn i opprettelsen av Ptil og overføring av landanleggene.

Det er etablert en bistandsordning, som gir Ptil anledning til å trekke på sakkyndig bistand fra en rekke HMS-etater i samsvar med inngåtte avtaler. Dette synes å foregå i liten grad, bortsett fra når det gjelder eksplosiver, der DSB bistår Ptil. For øvrig foretar DSB godkjenning av utenlandske elektrofagfolk på vegne av Ptil. Ptils behov for bistand på el-området ellers har sunket betraktelig, noe som har sammenheng med at Ptil hadde behov for et sterkere samarbeid på dette området i forbindelse med overføringen av myndighet for å sikre at DSBs rutiner og erfaringer ble kjent for Ptil.

For øvrig kan det se ut som om hver myndighet vurderer at den har den kompetansen den trenger innenfor sitt ansvarsområde.

I ”Styrende dokumenter” heter det i forbindelse med Ptils koordineringsrolle at det skal være en målrettet erfaringsoverføring mellom etatene på tilstøtende saksområder. Videre er kompetanse nevnt som et tema for tilsynsgruppen.

Difi har sett og hørt lite til erfaringsoverføring¹⁵ og felles kompetanseutvikling, og det kan kanskje tas som et uttrykk for at dette ikke er særlig viktig. Det kan kanskje også tas som et uttrykk for at problemene i samarbeidet har blokkert for erfaringsoverføring og felles kompetanseutvikling.

5.3.7 Koordinering og samarbeid

Koordinering og samarbeid er et tema som allerede er berørt, fordi det også er en del av roller, regelverk og tilsyn. Et helhetlig og hensiktsmessig HMS-tilsyn vil aldri overflødiggjøre behov for koordinering og samarbeid. Ulike aktører skal ivareta ulike hensyn, medfører at "helhetlig" har sine begrensninger. Dette er også bygget inn i "Styrende dokumenter for tilsyn," der det understrekes at den koordineringsrollen som legges til Ptil ikke skal ha konsekvenser for "den formelle vedtakskompetanse som framgår av gjeldende lovgivning og gitte delegeringer."

Difi vil særlig fremheve at det i liten grad synes å være på plass "levende samarbeidsavtaler". Avtalen mellom Ptil og DSB ble oppdatert i november 2006. Avtale mellom Ptil og SFT foreligger kun i utkast form, men arbeidet med revisjon av avtalen er nylig gjenopptatt. Denne mangelen på nye avtaler forklares med at avtalearbeidet ble stilt i bero i påvente av avklaring av regelverket.

Difi har merket seg at Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) har hatt lignende synspunkter på Ptils koordinerende rolle som SFT og på forslaget til nytt regelverk, at NSO har valgt å stå utenfor koordineringsordningen, og at det ikke er inngått samarbeidsavtale mellom Ptil og NSO. Vi har heller ikke funnet noe om samarbeid mellom Ptil og NSO på hjemmesidene til de to etatene. Selv om dette i seg selv ikke kan tillegges avgjørende betydning, mener Difi at det er et symptom på manglende samhandling på et viktig samfunnsområde. Difi oppfatter det slik at virksomheten til NSO på landanleggene har en viktig grenseflate mot Ptil¹⁶, og at det er behov for at tilsynet fra de to etatene koordineres av hensyn til både formåleffektivt og kostnadseffektivt tilsyn. På denne bakgrunn mener Difi at det bør bringes snarlig klarhet i løsningen på koordineringen mellom Ptil og NSO.

Dette viser etter Difis mening at det tunge regelverksarbeidet har fått skygge for å få formelle og ajourførte rammer for det praktiske samarbeidet. Difi mener at selv om forutsetningene kan tenkes å endre seg som følge av regelverksarbeidet, ville det vært mulig og riktig å foreta en større grad av formalisering av samarbeidsrelasjonene på det praktisk-administrative plan. Ifølge intervjuene ser samarbeidet ut til stort sett å fungere bra på dette planet, men Difi mener denne manglende oppryddingen er et forstyrrende element som svekker samarbeidsklimaet.

¹⁵ Det siktes her til erfaringsoverføring utover de fagpersonene som ble overført fra DSB i 2004.

¹⁶ Siviltforsvarsloven er ikke en del av Ptils hjemmelsområde.

5.3.8 Departementenes etatsstyring

Når to direktorater styres av samme departement, ligger koordineringsfunksjonen for de to direktoratene inne som en del av departementets styring. Dette poenget illustrerer det problematiske i å legge en koordineringsfunksjon for to eller flere tilsyn til ett tilsyn: Virksomheter på samme nivå kan per definisjon kun samarbeide; ett tilsyn kan ikke styre et annet.

Når samarbeid og nettverk mellom direktorater/tilsyn ikke fungerer slik som forutsatt, må det et overordnet nivå inn. Samarbeid og nettverk er basert på frivillighet, og må da suppleres med styring.

Når det er mer enn ett departement inne i bildet, er det disse som sammen må styre sine underliggende virksomheter, hvis disse ikke samarbeider godt nok. I vårt tilfelle har vi med et permanent samarbeid å gjøre, og styringen av tilsynene, for å få til koordinering, blir da en del av den løpende etatsstyringen.

Men ut fra de ulike hensynene som skal ivaretas, ulikt regelverk med mer kan også departementenes samarbeid være utfordrende. Med mindre problemstillinger løstes opp på regjeringsplan finnes det imidlertid intet alternativ til at departementene foretar en felles avveining av hensyn, og formidler dette til sine respektive underliggende etater, som da får samme styringssignaler på det aktuelle området. Departementene må så påse at styringssignalene etterleveres.

Det er mulig at en mer aktiv og direkte rolle fra de impliserte departementene kunne ha gitt en bedre fremdrift i regelverksarbeidet. Med dette siktes det ikke bare til om det er brukt tilstrekkelig oppmerksomhet og tid på problemene, men like mye til effektiviteten av departementenes arbeidsmåter. I utgangspunktet var det besluttet at Ptil skulle ha koordinatorrollen i regelverksarbeidet. Spørsmålet blir da om det ville ha vært riktig å løfte hele eller deler av arbeidet opp på departementsplan. På tross av problemer med fremdriften tror Difi det har vært riktig å la Ptil ha den sentrale rollen i regelverksarbeidet. Når regelverksarbeidet har pågått i seks år, er det etter Difis oppfatning et klart tegn på at AID i samråd med Ptil i 2006 burde vurdert måter som ville gitt en raskere løsning, selv om det hadde medført reduserte ambisjoner, jf. diskusjonen i kapittel 5.3.3 om betydningen av regelverkets form og innhold versus industriens evne og vilje til etterlevelse.

Når et sakskompleks blir vanskelig og konfliktfylt, er det behov for mer samhandling, mer kontakt og mer informasjon. Det som ofte skjer, og som vi har inntrykk av har skjedd også her, er at det blir mindre av dette. Departementene har primært vært sektordepartementer og har spilt en rolle som støttespillere for sine underliggende virksomheter.

5.4 Svar på sentrale spørsmål

På grunnlag av vurderingene i kap.5.1 – 5.3 oppsummerer Difi nedenfor sine svar på sentrale spørsmål som ligger i mandatet.

5.4.1 Rolleforståelse

Rollen som koordinator har vært vanskelig for Ptil å gjennomføre, jf. kapittel 5.3.2. Difi mener at dette i liten grad skyldes Ptil. Dette er i hovedsak et resultat av den begrensede rollen Ptil har fått anledning til å spille gjennom de roller andre etater har valgt, og fått lov til å spille, jf. også kapittel 5.4.2. En koordinatorrolle innebærer vanligvis en viss mulighet til å styre, og forutsetningen for dette har ikke vært til stede, jf. kapittel 5.3.8.

5.4.2 Er tilsynsvirksomheten samordnet?

Til tross for at det er etablert fora og felles styrende dokumenter for tilsyn er den faktiske samordningen lite fremtredende. Generelt kan man neppe si at tilsynsvirksomheten er blitt mer samordnet. Koordinering og samhandling mellom Ptil og SFT har ikke vært som forutsatt. Heller ikke samordning med NSO har funnet en løsning. Det var en forutsetning av Ptil skulle fremstå med sterk autoritet og ta ansvar for kraftig og tydelig koordinering, og at berørte departementer og underliggende etater skulle støtte opp om Ptils koordineringsrolle. Dette synes ikke å ha skjedd av grunner vi har vært inne på i kapittel 5.3.4, 5.3.7 og 5.3.8.

5.4.3 Ivaretas hensynet til ytre miljø?

Difi har ingen indikasjoner på at hensynet til det ytre miljøet på noen måte er svekket. SFTs har ansvar for dette på landanleggene på samme måte som tidligere, og har valgt arbeidsmåter som ikke er vesensforskjellige fra det vanlige for andre industrianlegg på land.

5.4.4 Utnyttes kompetanse og fagkunnskap?

De synes som om behovet for faglig bistand fra andre tilsyn har vært synkende. Tilsynene virker å ha nødvendig kompetanse selv, men med noen få unntak, jf. kapittel 5.3.6.

Det som bør være sentralt fremover, er å sikre at det ikke bygges opp parallelle kompetansemiljøer innenfor snevre fagfelt. Dette bør man være oppmerksom på ved eventuelt nye grenseflater, der ett tilsynsorgan etter en totalvurdering får tilført oppgaver som et annet tilsynsorgan også har fagkunnskap om. Hittil har bruk av fagkunnskap på tvers av etatsgrenser vært regulert gjennom bilaterale samarbeidsavtaler. Difi vil peke på muligheten av å legge sterkere føringer på bruk av fagkunnskap på tvers, for eksempel ved at det i forbindelse med eventuelle nye grenseflater samtidig besluttet hvordan eksisterende fagkunnskap skal utnyttes best mulig.

5.4.5 Behov for endring i regelverk, ansvars- og oppgavefordeling?

Difi oppfatter mandatet slik at det er grensesnittets hensiktsmessighet som skal evalueres, og ikke om og i tilfelle hvilke andre tilsynsmodeller som ville kunne være bedre løsninger, jf. kapittel 5.1. Vi har heller ikke vurdert regelverksmetodikk og innhold, men begrenset oss til noen hovedinntrykk når det gjelder hva problemene har bestått i, og pekt på behovet for at det nye regelverket bidrar til avklaringer på sentrale punkter av betydning for grensesnittet mellom tilsynsetatene samt samarbeid og koordinering, jf. kapittel

5.3.3, 5.3.7 og 6. På dette grunnlag har ikke Difi sett det mulig å gjøre seg opp en mening om hva som eventuelt ville vært en bedre ansvars- og oppgavefordeling og et bedre regelverk (alternativ tilsynsordning). Difi registrerer at den vedtatte ordningen ikke har latt seg gjennomføre etter intensjonen, og at dette for en stor del skyldes at det ikke har vært rom for en sterk koordineringsfunksjon for Ptil, jf. kapittel 5.3.4. og 5.3.8.

Når den koordineringen som man ønsker ikke skjer, vil én mulighet for departementene være å foreta detaljregulering av saksbehandlingsprosedyrer m.v., slik at det i mindre grad blir opp til tilsynene selv å bestemme dette.

Tilsynene bør imidlertid få anledning til å spille en aktiv rolle i utarbeidelsen av prosedyrer osv. som skal gjelde dem imellom. Departementenes oppgave bør være å følge løpende med på det samarbeidet som skjer, og gripe inn når fremdriften er for svak og departementenes (felles) styringssignaler ikke følges.

Det vil fortsatt kunne komme nye ilandføringanlegg for olje og gass i Norge, og det vil kunne komme nye industrianlegg knyttet til de eksisterende landanleggene. Det nye regelverket bør ha kriterier som på en bedre måte gir klarhet og ryddighet i grensedragningen mellom tilsynsordninger og etater, slik at ulike interesser mellom etater og departementer avklares med mindre risiko for lange prosesser, jf. kapittel 5.3.1 og 6.1.

5.4.6 Behov for nye rutiner for samarbeid om tilsyn og informasjonsutveksling?

Rutiner for samarbeid er etablert ved både bilaterale samarbeidsavtaler og de styrende dokumenter som HMS-etatene i fellesskap har laget. Til sammen inneholder dette de nødvendige rammer for samarbeid om tilsyn og utveksling av informasjon. Det er imidlertid få spesialiserte avtaler eller rutiner om mer avgrensede samarbeidsoppgaver av den typen samarbeidsavtalene gir rom for. Behovet her bør vurderes i forbindelse med den pågående revideringen av eksisterende avtaler. Det synes imidlertid å være behov for rutiner for samarbeid og koordinering mellom Ptil og NSO, jf. 5.3.7 og 5.4.2.

5.4.7 Forskjeller mellom sokkel, landanlegg og annen industri?

Det er i stor grad likhet mellom tilsynsordningen for arbeidsmiljø og sikkerhet på sokkelen og på landanleggene. Det er generelt hyppigere og mer omfattende tilsyn sammenlignet med da AT og DSB var tilsynsmyndigheter¹⁷. Industrien bekrefter dette, og indikerer bedre samlet oppfølging fra tilsynsmyndighetene. Det er en viss ulempe for industrien at det er to regelverk for arbeidsmiljø og sikkerhet for landbasert virksomhet, selv om materielle krav er harmonisert for like forhold. Når det gjelder tilsyn med ytre miljø på landanleggene, er tilsynet ikke endret, og det er således fortsatt en (tilsiktet) forskjell mellom sokkel og land.

¹⁷ Men når det gjelder tilsyn med elsikkerhet var det under DSBs ansvar tilsyn hvert år.

5.4.8 Bedre for brukerne?

Med brukerne sikter vi til de industriselskapene som eier og driver landanleggene og arbeidstakerne. Generelt er det lite endringer for brukerne så langt, noe som må sees i lys av at tilsynsordningen ikke er utviklet som forutsatt, jf kapittel 5.3.4 om tilsyn. Hyppigere og mer omfattende tilsyn med arbeidsmiljø og sikkerhet av én myndighet i stedet for to myndigheter er også et uttrykk for en bedring. Særlig arbeidstakerne er fornøyd med denne styrkingen av tilsynet, som også har ført til bedre dialog med myndighetene. Arbeidet med regelverket har medført en del administrative kostnader for industrien.

Den økonomiske belastningen ved gebyrer er blitt større, noe som er i strid med forutsetningene, og er i tillegg til et vesentlig irritasjonsmoment, jf. kapittel 5.3.5.

5.4.9 Klarere og enklere grenseflater mellom etatene?

Dette er et generelt mål ved organiseringen av statlige tilsyn, jf. St. meld. nr. 17 (2002-2003). Her er utgangspunktet *hvilken etat som har ansvar for hva* sammenlignet med hvordan det var før 2004. Ut fra formålet innebærer færre aktører på myndighetssiden, bare Ptil og ikke AT og DSB, at det er enklere og klarere grenseflater, også fordi arbeidsmiljø og sikkerhet blir sett under ett. I en del tilfeller med nye anlegg har det vært nødvendig å diskutere seg frem til hvor grensesnittet mellom Ptil og DSB burde gå, fordi det var gode grunner for ulike vurderinger. På tross av dette har det teknisk sett vært mulig å trekke tydelige grenser på enkelte anlegg.

5.4.10 Måloppnåelse - Formåls- og kostnadseffektiv regulering?

Det er alminnelig enighet om at alle målene med tilsynsordningen ikke er oppfylt, og det er ulike syn på hvor langt man er kommet på ulike områder. Det er også kritiske syn på om helheten "sokkel og land" er den som bør veie tyngst. Måloppnåelsen henger også sammen med at nytt regelverk ikke er fastsatt¹⁸. Det er likevel ikke tvil om at det praktiske tilsynsarbeidet i hovedsak har gått som forutsatt, og at dette arbeidet har ivaretatt HMS på en forsvarlig måte. Dette tyder på at det er mulig å innrette tilsynsordningen slik at den gir tilfredsstillende resultater.

Arbeidsmiljø og sikkerhet blir samlet sett bedre ivaretatt på landanleggene, og virksomheten på sokkelen og på land kan i nødvendig grad sees i sammenheng. Det er ikke fremkommet noe konkret om at dette har gått utover HMS i forbindelse med annen virksomhet på land. Dette tyder på mer formålseffektiv regulering, men må sees i lys av at det brukes mer ressurser på tilsyn enn før. Det er ikke mulig å vurdere om reguleringen nå er mer kostnadseffektiv, eller det motsatte. For ytre miljø synes det ikke å være endringer.

5.4.11 Hva forklarer utviklingen og status?

Det har tatt ca. seks å utvikle regelverket. Mye arbeid og oppmerksomhet har vært rettet mot dette krevende arbeidet. Tilsynsordningen var i utgangspunktet

¹⁸ Vurderingene her er gjort før rammeforskriften ble fastsatt 12.02.2010.

omstridt og regelverksarbeidet har gitt anledning til fortsatt å gi uttrykk for kritiske syn. Underliggende uenighet har på denne måten kunnet bidra til å forlenge prosessen med regelverket. Dette har hatt negativ effekt på samarbeidsklimaet mellom etatene, og ført til for lite oppmerksomhet mot utvikling av gode samarbeidsrelasjoner og -rutiner.

6 Forslag

I kapittel 5 har vi bl. a. vurdert om grensesnittet Ptil-SFT og Ptil-DSB gir grunnlag for å oppnå siktemålene med tilsynsordningen for landanlegg, og pekt på noen forhold som bør bidra til bedre måloppnåelse. Difi viser til at ny rammeforskrift ble fastsatt ved kgl. res. 12.02.2010 med ikrafttredelse 01.01.2011, at de utfyllende forskriftene skal fastsettes av Ptil i fellesskap med de andre etatene som har ansvar for regelverket, og at Ptil i denne forbindelse skal gjennomføre en dialog med DSB. Difi har merket seg at anlegg som omfattes av tilsynsordningen uttrykkelig er nevnt i rammeforskriften, og at forskriften må endres hvis et nytt anlegg skal omfattes.

Difi antar at denne nye situasjonen vil innebære viktige avklaringer på sentrale punkter av betydning for grensesnittet mellom tilsynsetatene. Difi antar at dette i seg selv vil bidra til samlet sett en mer effektiv tilsynsordning der uklarheter i liten grad bør influere direkte og indirekte på koordinering og samarbeid. Difi har tre forslag som bør kunne bidra til at tilsynsordningen fungerer bedre:

6.1 Grensedragning Ptil-DSB

I forbindelse med planer for nye anlegg på land, og som har direkte forbindelser til et av de andre landanleggene, men ligger utenfor gjerdet, har det vært ulike syn mellom AID/Ptil og JD/DSB om de skal inngå i tilsynsordningen. I kapittel 5.3.1 vurderer Difi slike tilfeller og peker på at grensedragningen kan være konfliktfylt.

Difi mener dette taler for at det bør lages noen rammer som er retningsgivende for saksbehandlingen av slike spørsmål, og for samarbeid mellom Ptil og DSB ut fra at begge har kompetanse og/eller faglige interesser. På denne måten sikres en viss forutsigbarhet og ryddighet i slike avklaringer, også når det gjelder prosedyrer og vurderingstemaer.

Difi antar at valg av tilsynsetat bør ta utgangspunkt i det som er anleggenes kritiske HMS-faktorer sammenholdt med kompetanse og kapasitet i etatene i tillegg til eventuelle tidligere vedtak om tilsvarende anlegg. Difi vil foreslå at eventuelle fremtidige og tilsvarende landanlegg som i dag bør inngå i tilsynsordningen. Difi finner det naturlig at dagens praksis bestemt av regjeringen videreføres og at dette ikke blir gjenstand for diskusjon om hvem som skal være tilsynsmyndighet. Det kan ikke sees bort fra at det vil kunne komme anlegg på land som dels er tilsvarende dagens anlegg, men som *i tillegg* blir integrert med en *ny type virksomhet* sammenlignet med i dag. En ny type virksomhet kan generelt være av en art og størrelse som er ulik eller lik annen virksomhet på land. Integrering¹⁹ kan tenkes både innfor og utenfor ”gjerdet”. Hvis den nye typen virksomhet er innenfor gjerdet, oppfatter Difi den nye forskriften slik at virksomheten omfattes av tilsynsordningen for landanlegg. Hvis slik ny virksomhet er utenfor gjerdet, og den er lik eller tilsvarende en eksisterende virksomhet, bør løsningen være som i dag. Hvis virksomheten er

¹⁹ Med *integrering* siktes til at den nye typen virksomhet er tilknyttet sokkelvirksomheten gjennom rørledningssystemer.

utenfor ”gjerdet” og ulik noe som er i dag, bør tilsynsmyndighet bestemmes på grunnlag av type HMS-risiko sammenholdt med kompetanse hos aktuelle tilsynsmyndigheter.

Man bør spesielt vurdere om det bør gjøres avtaler om bistand utover det som generelt måtte følge av eksisterende avtaler, jf. også forslaget nedenfor i 6.2. Retningslinjer på dette området bør være robuste overfor mulige utviklingstrekk.

6.2 Koordinering og samarbeid

Ordningen for koordinering av tilsyn og saksbehandling mellom Ptil og SFT er blitt en annen enn opprinnelig forutsatt. Dette er avklart mellom AID og MD. Difi kjenner ikke til hvordan dette er dokumentert, men vil understreke betydningen av at koordineringsordningen blir beskrevet og formidlet på en måte som klargjør ansvar og roller til Ptil og SFT i tillegg til gangen i saksbehandlingen. Dels er dette viktig for klarhet og ryddighet mellom etatene, dels må industrien være innforstått med dette. Dokumentasjonen av denne ordningen bør være tilgjengelig på etatenes hjemmesider. Difi foreslår at koordineringsordningen og samarbeidet mellom Ptil og SFT i nødvendig grad vil fremgå av den avtalen som er under revisjon.

Difi foreslår at behovet for rutiner og avtaler mellom Ptil og NSO avklares, og at en ordning for koordinering og samarbeid blir dokumentert jf. kapittel 5.3.7, 5.4.2 og 5.4.6.

6.3 Gebyrer

Som nevnt i kapittel 5.3.5 og 5.4.8 er den økonomiske belastningen ved gebyrer blitt større, noe som er i strid med forutsetningene. Difi mener dette svekker legitimiteten til tilsynsaktiviteten og derigjennom også HMS-arbeidet i seg selv. Difi foreslår at det foretas en gjennomgang av gebyrforskriftene med sikte på ordninger som ikke medfører urimelige tilleggsutgifter og som er nøytrale, når det gjelder utslaget på tilsynsprofil og tilsynsaktiviteter.

Vedlegg 1

Dokumentliste

Lover

- Lov 14.06.2002 nr 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsloven)
- Lov 24.05 1929 nr 4 om elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven)
- Lov 17.06 2005 nr 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven)
- Lov 13.03 1981 nr 6 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven)

Forskrifter

- Kgl. res. 12.02.2010. Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften)
- Kronprinsregentens res.19.12.2003. Etablering av Petroleumstilsynet og fastsettelse av instruks om koordinering av tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, og på enkelte anlegg på land
- Kronprinsregentens res.19.12.2003. Petroleumstilsynet gis myndighet etter arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven til å føre tilsyn med petroleumsvirksomheten på enkelte anlegg på land. Kongens myndighet til å bestemme hvem som skal føre tilsyn med fremtidige anlegg etter begge lovene delegeres til departementet (AAD)
- Kronprinsregentens res.19.12.2003. Fastsettelse av midlertidig forskrift om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land mv. Endringer i forskrifter som følge av etableringen av Petroleumstilsynet fra 1.januar 2004. Årlig revisjon av helse, miljø og sikkerhetsregelverket i petroleumsvirksomheten
- Kgl.res. 17.06.2005. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker
- Forskrift 17.06.2005 nr 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)

Stortingsdokumenter

- St.meld.nr. 39 (2003-2004) samfunnssikkerhet og sivilt – militært samarbeid
- St.meld.nr. 7 (2001-2002) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten
- St.meld.nr. 17 (2002-2003) om statlig tilsyn
- St.meld.nr. 35 (2008-2009) om brannsikkerhet

Avtaler mellom etater

- Avtale mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Petroleumstilsynet vedrørende godkjenning av utenlandske elektrofagfolk (16.03.06)
- Avtale om samarbeid mellom Petroleumstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om forvaltningssaker og andre forhold som berører begge myndigheter (13.11.2006)
- Koordineringsavtale mellom Oljedirektoratet og Statens forurensningstilsyn etter lov om petroleumsvirksomhet og lov om vern mot forurensning (ikr 01.01.2000)
- Utkast til saksbehandlingsrutiner 04.12.2007 for Statens forurensningstilsyn og Petroleumstilsynet
- Styrende dokumenter for tilsyn versjon 5 (godkjent 27.11.2007), vedlegg 4: Avtale om samarbeid i og under direktørgruppen for tilsynsmyndigheter
- Handlingsplan for 2009 Koordineringsgruppen for storulykkeforskriften

Rapporter

- Rapport fra Agenda 2007. Et helhetlig risikobasert tilsyn. En evaluering av Petroleumstilsynet

Brev, notat

- Brev 15.12.2009 fra Justisdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Nytt felles regelverk for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg
- Brev 17.12.2007 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Merknader til Petroleumstilsynets oppfølgningsplan etter Agendarapporten
- Høringsbrev 07.03.2007 fra Statens forurensningstilsyns. Forslag om nytt helhetlig regelverk for petroleumsvirksomheten til havs og på enkelte landanlegg
- Notat 07.06.2006 fra Arbeids- og inkluderingsministeren. Helhetlig regelverk og samordnet tilsyn med helse, miljø og sikkerhet på kontinentalsokkelen og på nærmere definerte landanlegg

Vedlegg 2

Spørsmålsguide

01.10.2009

Innledning

Ved etableringen av Petroleumstilsynet (Ptil) 19.12.2003 ble tilsynet tildelt myndighetsansvar for å følge opp petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og den samlede virksomhet innenfor "gjerdet" ved navngitte anlegg på land. Reguleringsmyndigheten er senere utvidet til å omfatte ytterligere konkrete anlegg på land. Grunnlaget for vedtaket var at teknologiutviklingen og gjennomføringen av virksomheten har medført en stadig tettere integrering av petroleumsanleggene og styringssystemer på land og på sokkelen. Det var forventet at en samling av myndighetsansvaret hos én myndighet ville gi grunnlag for et styrket og helhetlig tilsyn med operatørs styring av virksomheten, uavhengig av hvor den foregår.

Ptil ble gitt i oppgave å føre tilsyn med sikkerhet, herunder også når det gjelder storulykker, beredskap og arbeidsmiljø; samt ivareta oppgaven som koordinerende myndighet for HMS-myndighetene. Ptil ble videre gitt i oppgave å koordinere utarbeidelsen av et regelverk som regulerer virksomheten på sokkelen og på land som en helhet. Ptil har over flere år arbeidet med å etablere et nytt regelverk for virksomheten på land og til havs, men dette er ennå ikke ferdigstilt. Det utkast som nå foreligger utgjør et felles regelverk for landanleggene vedrørende sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø samt helsemessige forhold, etablert i fellesskap av Ptil og Helsedirektoratet. Regelverket ventes ferdigstilt i løpet av 2009. SFT har selvstendig myndighetsansvar på forurensningsområdet, men står bak et felles regelverk med Ptil og helsemyndighetene gjeldende sokkelvirksomheten. På landanleggene utøver SFT selvstendig myndighetsansvar med hjemmel i det generelle forurensningsregelverket.

I påvente av utarbeidelsen av dette nye regelverket ble det fastsatt en midlertidig forskrift for sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land som håndheves av Ptil. I dette regelverket inngår også relevant regelverk som er utarbeidet av Arbeidstilsynet og DSB, som håndheves av Ptil på landanleggene. Denne tilnærmingen vil bli videreført i det nye regelverket. I vedtaket 19.12.2003 er det forutsatt at det skulle etableres administrative rutiner for koordinering mellom Ptil og de myndigheter som har selvstendig ansvar for landanleggene på HMS-området. Dette gjelder SFT, Helsetilsynet, Statens Strålevern, Kystdirektoratet og Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon. I påvente av ferdigstillingen av nytt HMS-regelverk, og de avklaringer som underveis har vært foretatt med hensyn på innhold og omfang av dette, er det per i dag ikke inngått slike rutiner mellom Ptil og SFT. DSB er koordinerende myndighet for storulykkesforskriften og landanleggene skal i følge instruksen

sende rapporter og opplysninger i hht forskriften til DSB. Dersom DSB finner det nødvendig å be om endringer som berører sikkerheten ved anleggene, skal DSB ta dette opp med Ptil som ansvarlig sikkerhetsmyndighet.

Evalueringen skal svare på *to hovedspørsmål*:

- Er reguleringsordningen for HMS for landanleggene for olje og gass *hensiktsmessig* i forhold til målsettingen?
- Hva er *årsakene* til at den vedtatte reguleringsordning har vist seg vanskelig å gjennomføre?

Det vil være en del av prosjektet å klargjøre hva som skal forstås med at en reguleringsordning er *hensiktsmessig*. I utgangspunktet kan det tenkes mange *årsaker* til at reguleringsordningen ikke fungerer tilfredsstillende, og som kan ha sammenheng med bl. a. ansvarsfordeling, regelverk, reguleringsmetodikk, rolleforståelse, kompetanse, samarbeidsformer og særtrekk ved reguleringsetatene. Også særtrekk ved petroleumsnæringen kan ha betydning.

Historisk tilbakeblikk

Hva er viktig å peke på for å forstå nåværende ordning:

- Særtrekk ved petroleumsnæringen – organisatoriske og teknologiske?
- Prinsipper og retningslinjer for HMS-regulering?

Under følger en rekke påstander som vi ønsker å drøfte i lys av vårt mandat. Vi ønsker å finne ut om du heller i retning av å være enig eller uenig, og hvorfor. Beskriv så konkret som mulig hvorfor du er enig eller uenig.

Med følgende menes:

- Myndighetene/reguleringsmyndighetene: Ptil, DSB og SFT
- Landanleggene: De anlegg på land som omfattes av Ptils ansvarsområde
- Grensesnitt: Hvordan ansvar, roller og oppgaver i ordningen er og oppfattes fordelt mellom etatene og de konsekvenser dette innebærer for de regulerte objekter.

Rolleforståelse

- 1 Myndighetenes ulike roller er forstått og praktiseres etter forutsetningene (det vil si regelverket og resolusjonene)

Regelverket

- 2 Regelverket (brann- og eksplosjonsvernloven, el-tilsynsloven, forurensingsloven, midlertidig forskrift for sikkerhet og arbeidsmiljø, og relevante forskrifter under nevnte lover) representerer en hensiktsmessig ansvarsdeling mellom myndighetene i forhold til målsettingen med dette
- 3 Det er mulig ut fra dagens ordning å lage et velfungerende regelverk for landanleggene under Ptil

Tilsyn

- 4 Utøvelsen av tilsyn skjer på en hensiktsmessig måte for å oppnå målsettingene.
- 5 Oljenæringen/brukerne påføres ingen unødige ulemper eller merkostnader med det vedtatte reguleringsregimet
- 6 Tilsynsobjektene behov for klare myndighetsskiller i dag og i fremtiden er ivarettatt for landanleggene.
- 7 Tilsynet med landanleggene tilfredsstiller myndighetenes kontrollbehov
- 8 Likheter og forskjeller (teknologiske/operative) ved landanleggene påvirker tilsynsaktiviteten

Koordinering

- 9 Koordineringsordningen til Ptil fungerer bra

Samtykkeordningen

- 10 Samtykkeordningen fungerer bra

Samarbeid

- 11 Krav til god dialog myndighetene imellom er ivarettatt
- 12 Det er god dialog mellom bransje og myndigheter

Kompetanse

- 13 Tilsynsmyndighetene har tilstrekkelig faglig kompetanse

Måloppnåelse

- 14 Grensesnittet mellom Ptil og DSB og Ptil og SFT er hensiktsmessig
- 15 Myndighetsregimet/ansvarsfordelingen har hatt utilsiktede negative konsekvenser, f.eks. i forholdet mellom de landanleggene og øvrige landanlegg og industri har ansvar for. Hvis enig, beskriv konkret hvilke.
- 16 Nåværende ordning har ført til en utilsiktet skjerping av krav til virksomheten på land. Hvis enig, beskriv konkret hvordan.
- 17 Grensesnittet har betydning for ivaretagelse av ytre miljø
- 18 Grensesnittet har betydning for sikkerhet på brann- og el-området
- 19 Ansvarsdelingen har gitt et godt grunnlag for å oppnå målsettingene i kgl.res. 19.12.03 (om overføring av myndighet til Petroleumsstilsynet) om et styrket og helhetlig tilsyn. Hvis uenig:
A. Hvorfor ikke?

- B. Er myndighetene på vei til å oppnå målene?
 - C. Hva skal eventuelt til for å oppnå dem?
- 20 Målsettingene i St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn – *”klarere og enklere grenseflater mellom tilsynene”* er oppnådd, både for myndighetene selv og for brukerne. Hvis uenig:
- A. Hvorfor ikke?
 - B. Er myndighetene på vei til å oppnå målene?
 - C. Hva skal eventuelt til for å oppnå dem?
- 21 Nåværende reguleringsordning har vist seg vanskelig å gjennomføre. Hvis enig:
- A. Hva er årsaken til dette?
 - B. Hvilke tiltak kan iverksettes for å bedre/sikre gjennomføringen av målsettingen?
 - C. Hvis det ikke er mulig, er det alternative grensesnitt (ansvar, roller og oppgaver) for landanleggene?

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av tilsynsordningen for HMS på petroleumsanlegg på land. Er grensesnittene Ptil-DSB og Ptil-SFT hensiktsmessige?
DIFIs rapportnummer:	2010:7
Forfatter(e):	Peter Bøgh, Margaret Hagevik og Tormod Rødsten
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	101006
Prosjektnavn:	Grenseflatene DSB-Ptil og SFT-Ptil
Prosjektleder:	Tormod Rødsten
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.
Resymé/omtale: Tilsynsordningen for helse, miljø og sikkerhet på petroleumsanlegg på land er evaluert. To hovedspørsmål: Er grensesnittet mellom Ptil og henholdsvis DSB og SFT hensiktsmessig? Hva er årsakene til at tilsynsordningen har vist seg vanskelig å gjennomføre? Difi har studert sentrale dokumenter og intervjuet representanter for myndighetene samt representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner for landanleggene og petroleumsvirksomheten på sokkelen. Hovedproblemstillingene er knyttet til roller, regelverk, tilsyn, gebyrer, kompetanse, koordinering, samarbeid, etatsstyring og måloppnåelse. Valg av grensesnitt bør ta utgangspunkt i anleggenes kritiske HMS-faktorer sammenholdt med kompetanse og kapasitet til aktuelle etater. Utviklingen av nytt regelverk har tatt ca. seks år pga uenighet mellom myndighetene, og har hatt negativ effekt på samarbeid og koordinering. Difi foreslår: Det lages retningsgivende rammer for grensedragningen mellom Ptil og DSB for ev. nye landanlegg – den reviderte koordineringsordningen mellom Ptil og SFT klargjøres og ferdigstilles – behovet for koordinering og samarbeid mellom Ptil og NSO avklares og blir dokumentert – gebyrforskriftene revideres for å unngå urimelige tilleggsutgifter for industrien.	
Emneord: tilsyn, helse, miljø, sikkerhet, grensesnitt, regelverk, roller, koordinering, samarbeid, kompetanse, etatsstyring, gebyrer	
Totalt antall sider til trykking:	50
Dato for utgivelse:	Mars 2010
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no