



PETROLEUMSTILSYNET

Likelydende brev - se vedlagt adresseliste

Vår saksbehandler

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Dato

Ptil 2012/1809/OT/HKS/GMO

Høring – endringer i HMS-regelverket for petroleumsvirksomhet m.m.

Petroleumstilsynet (Ptil), Miljødirektoratet og Helsedirektoratet foreslår endringer i følgende forskrifter med tilhørende veiledninger:

- Forskrift om endring i forskrift om styring og opplysningsplikt i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (styringsforskriften),
- Forskrift om endring i forskrift om utforming og utrusting av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten (innretningsforskriften),
- Forskrift om endring i forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften),
- Forskrift om endring i forskrift om tekniske og operasjonelle forhold på landanlegg i petroleumsvirksomheten med mer (teknisk og operasjonell forskrift).

I tillegg foreslås endringer i veiledning til forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften).

Begrunnelsen for og de økonomiske og administrative konsekvensene av endringsforslagene framgår av høringsdokumentene.

De foreslåtte endringene med begrunnelser og konsekvensvurderinger finnes på Ptils nettsted <http://www.ptil.no>, menyvalg ”Regelverk”.

Som det fremgår av konsekvensvurderingene, vil de fleste av endringsforslagene ikke ha negative økonomiske eller administrative konsekvenser, men endringene er foreslått for å klargjøre bestemmelser i regelverket eller foreta redaksjonelle endringer.

Følgende endringsforslag gjøres spesielt oppmerksom på:

- *Forslag til endringer i veiledning til forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften):*

I veiledning til rammeforskriften § 11 om prinsipper for risikoreduksjon er det foreslått tatt inn et usikkerhetsbegrep; det vil si usikkerhet relatert til hvilke hendelser som kan inntreffe, hvor ofte slike kan inntreffe og til hvilke skader de ulike hendelsene kan gi. Vi mener at det er behov for en slik presisering for å legge til rette for at vurderinger av risiko og beslutninger med hensyn til iverksetting av risikoreducerende tiltak skal kunne gjøres på et best mulig

opplyst grunnlag. Endringen tilrettelegger også for bruk av internasjonale standarder for risikostyring og synliggjør styrken av slike standarder i petroleumsvirksomheten. Presiseringene er ment å bidra til nødvendig videreutvikling av industriens praksis slik at den bedre ivaretar regelverkets intensjoner.

- Forskrift om endring i forskrift om utforming og utrusting av innretninger med mer i petroleumsvirksomheten (innretningsforskriften) med veiledning.

Det er foreslått en endring i forskriften § 1 om virkeområde om at for fartøy som benyttes til installering av brønnfundament og lederør inntil 200 meter under havbunnen, og til installering, og fjerning av brønnutstyr i sikrede brønner som er verifisert å være uten hydrokarboner under trykk, skal § 69 om løfteinnretninger og løfteredskap legges til grunn i sin helhet. Fartøy som brukes til verifisering av trykkforhold og kan komme i kontakt med hydrokarboner i den forbindelse, skal ha utstyr for å kunne håndtere hydrokarboner under trykk.

Fram til nå har installering av lederør vært vurdert som starten på en brønn og har som følge av dette, vært underlagt alle bestemmelser i innretningsforskriften. I flere tilfeller har imidlertid samtykke til å igangsette aktiviteter vært gitt samtidig som det grunnet de særskilte forholdene er gitt unntak fra flere av forskriftens krav til innretninger. Dette er fordi vi har ment at innretningsforskriften har stilt for strenge krav sett i lys av den risikoen disse aktivitetene utgjorde. Foreslått endring innebærer en regelfesting av etablert praksis. Administrativt arbeid i Petroleumstilsynet og i selskapene vil bli redusert.

Videre er det i § 1 foreslått inntatt en begrensning i adgangen til å benytte maritimt regelverk; jf. rammeforskriften § 3 om anvendelse av maritimt regelverk i petroleumsvirksomheten til havs, der det framgår at Petroleumstilsynet kan fastsette tilleggskrav når disse kravene kan begrunnes ut fra sikkerhetsmessige hensyn.

Bakgrunnen for å unnta områdene tennkildek kontroll og bruken av gass som sløkkemiddel i fastmonterte anlegg for brannbekjempelse fra adgangen til å bruke maritimt regelverk etter rammeforskriften § 3, er nærmere redegjort for i endringsforslagene. Endringene er foreslått også til å bli gjort gjeldende for eksisterende innretninger fra første hovedbesiktigelse etter at endringsforskriften trer i kraft.

I forskriften § 5 om utforming av innretninger er det foreslått tatt inn et nytt ledd om at brønner skal utformes slik at det er tilstrekkelig med én (1) avlastningsbrønn for å kunne motstå utstrømning. Endringsforslaget er en følge av økt oppmerksomhet rundt utblåsing og drepeberegninger for letebrønner på norsk sokkel. Nye erfaringer har vist at utblåsing fra åpent hull også er et realistisk scenario for utblåsingsberegningene, og den senere tids storulykker har aktualisert problemstillingen ytterligere, jf. macondo- og montarahendelsene. Industrien har ikke demonstrert overfor oss at avlastningsboring med to brønner er praktisk gjennomførbart til havs. Boring av to til tre avlastningsbrønner i et begrenset område vil være en formidabel utfordring med tanke på utstyret og boreinnretningene som kreves i en slik situasjon.

Ettersom brønnkontrollen i de fleste tilfeller kan gjenvinnes ved å drepe brønnen med én (1) avlastningsbrønn allerede i dag, antas ikke endringsforslaget å medføre særlige kostnader. Imidlertid kan det medføre økte kostnader i enkelttilfeller, der utforming av brønner medfører behov for flere fôringsrørstørrelser eller lengre fôringsrør. I antatt svært sjeldne tilfeller kan

forslaget medføre at brønner ikke kan bores, og at potensielle feltutbygginger derfor må settes på vent, jf. kravet til forsvarlig virksomhet.

Det foreslås en ny § 41a om evakuerings og redningsmidler ved bemannede undervannsoperasjoner. Bestemmelsen sammenfatter bestemmelser vedrørende bemannede undervannsoperasjoner i §§ 41 og 44. I tillegg foreslås det tatt inn et krav om at systemet for hyperbar evakuering skal være slik at dykkerne kan evakueres fra kammerkomplekset med to uavhengige enheter. Hver enhet skal kunne evakuere alle dykkere under trykk.

Kravet foreslås også gjort gjeldende for eksisterende fartøy med en overgangsordning. Vi vil samtidig vise til at et tilsvarende endringsforslag var ute på høring våren 2009, men at behandlingen av saken ikke ble sluttført. Endringsforslaget sendes derfor for ordens skyld ut på fornyet høring slik at eventuell endring kan slutføres som del av årets endringer.

I forskriften § 82 om ikrafttredelse er det foreslått tatt inn en klargjøring av at forskriften gjelder for innretninger der det søkes om nytt samtykke ut over perioden det tidligere er gitt samtykke for, og som dermed ikke lenger omfattes av denne paragrafen nr. 2. For slike innretninger skal operatøren systematisk gjennomgå og kunne dokumentere at fortsatt bruk av innretningene ivaretar kravene til forsvarlig virksomhet, jf. rammeforskriften § 10. Avvik av sikkerhetsmessig betydning skal korrigeres på en slik måte at risiko reduseres så langt det er mulig. Et tilsvarende endringsforslag var ute på høring våren 2009, men behandlingen av saken ble ikke sluttført i påvente av utviklingen av gode industristandarder for rekvalifisering. Disse er nå utgitt og er foreslått vist til som anerkjent norm i veiledningsteksten til bestemmelsen.

- Forskrift om endring i forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften) med veiledning.

Det er foreslått en endring i forskriften § 86 om brønnkontroll. Endringen sier at det ved boring av brønner påbegynt etter endringsforskriftens ikrafttredelse, skal brønnkontrollen kunne gjenvinnes ved å intervenere direkte eller ved å bore én (1) avlastningsbrønn. Vi viser her også til endringsforslag og begrunnelsen for dette i innretningsforskriften § 5 om utforming av innretninger, se ovenfor.

Det foreslås videre tatt inn et nytt ledd i paragrafen om at det før borestart skal sikres tilgjengelighet av innretning(er) for avlastningsboring og utstyr for kapsling av brønnen og pumping av borevæske ved tap av brønnkontroll.

Erfaringer fra macondo- og montarahendelsene har vist at tidligere utstyr for kapsling og pumping ikke var tilstrekkelig utviklet for denne typen hendelser. Utstyr er derfor videreutviklet, og industrien har i 2012 etablert baser blant annet i Stavanger og Petershead i Skottland for denne typen utstyr.

I forskriften § 88 om sikring av brønner foreslås det tatt inn et nytt ledd om at letebrønner som påbegynnes etter endringsforskriftens ikrafttredelse ikke skal midlertidig forlates utover to år. Ved midlertidig forlating av utvinningsbrønner utover tre år etter endringsforskriftens ikrafttredelse, skal hydrokarbonførende soner plugges og forlates permanent innen påfølgende to år.

Kravene vurderes som nødvendige da det i dag er et større antall brønner som ikke er permanent plugget og forlatt, med de sikkerhetsmessige utfordringer dette innebærer. Operasjonell risiko og tekniske utfordringer ved gjennomføring av pluggeoperasjonen øker med tiden brønnene står midlertidig forlatt. I vårt brønnintegritetsprosjekt for midlertidig forlatte brønner kom det frem at 10 prosent av totalt 193 brønner har alvorlige sikkerhetsmessige utfordringer, og 32 prosent som har mindre sikkerhetsmessige utfordringer. Dette viser et behov for å innskjerpe dagens krav til sikring av brønner som foreslått.

Den foreslåtte endringen innebærer at kostnadene med å sikre brønnene ikke kan skyves ut ”på ubestemt tid”. Samtidig vil forslaget kunne føre til noe økt press i markedet for flyttbare innretninger, med de praktiske og økonomiske konsekvensene dette kan få.

I forskriften § 94 om tidsbestemmelser er det foreslått endringer i tidsbestemmelsene for å bringe forskriftskravene i samsvar med dagens praksis for grensesetting ved dypdykking på sokkelen. Grensesettingen har vært gjenstand for diskusjon, men vi har valgt å definere dypdykking fra 180 meters dykkerdyp. Dette innebærer at spesielle tiltak må settes i verk ved overskridelse av dette dykkerdypet, for eksempel når det gjelder helsemessige forhold, slik at også slike dykk kan gjennomføres på en fullt forsvarlig måte, jf. rammeforskriften §§ 10 og 23.

Forslaget reflekterer ellers det som var forskriftskrav fra 1991 til rundt 2002 da NORSOK skisserte noen andre referanser for de enkelte tidsbestemmelsene. Forskriftskravene fra 1991 hadde sin basis i et ”normalt” dykkerdyp ned til 180 meters vanddyb. Dypere dykking ble betegnet som dypdykking. Tilsvarende endringsforslag var ute på høring våren 2009, men behandlingen av saken ble ikke sluttført. Endringsforslaget sendes derfor for ordens skyld ut på fornyet høring slik at eventuell endring kan slutføres som del av årets endringer.

- Forskrift om endring i forskrift om tekniske og operasjonelle forhold på landanlegg i petroleumsvirksomheten med mer (teknisk og operasjonell forskrift) med veiledning.

Det er foreslått en endring i forskriften § 63 om dykkeroperasjoner for å avstemme denne mot den nye forskriften om utførelse av arbeid.

Bakgrunnen for endringsforslaget er at forskrift 30. november 1990 om dykking ble opphevd 1. januar 2013 og erstattet av krav i nye forskrifter fastsatt 6. desember 2011 i medhold av arbeidsmiljøloven, med ikrafttredelse 1. januar 2013. Disse forskriftenes anvendelse i petroleumsvirksomheten framgår av forskriftene selv.

Særregulering for HMS i petroleumsvirksomheten inneholder de relevante og nødvendige kravene til klokke- og/eller metningsdykking. Dette er blant annet krav i innretnings- og aktivitetsforskriften, som foreslås adoptert for bruk ved landbaserte petroleumsanlegg gjennom § 63. Til nå har det også vært praksis at bestemmelser i disse forskriftene har vært lagt til grunn for klokke- og metningsdykking ”innaskjærs”, slik at forslaget ikke innebærer noen materiell endring. I tillegg vil krav i rammeforskriften og styringsforskriften gjelde direkte på vanlig måte. Krav til overflateorientert dykking som i dag fremkommer av § 63, er innarbeidet i NORSOK U-103N om petroleumrelaterte bemannede undervannsoperasjoner inshore, som foreslås brukt som anerkjent norm i veiledningen til § 63.

Forslaget innebærer en formalisering av dagens praksis når det gjelder klokke- og metningsdykking. Imidlertid anbefaler NORSOK U-103N bruk av mer omfattende sikringstiltak enn gjeldende regelverk for overflateorientert dykking ved landanlegg.

Høringsfrist

Eventuelle kommentarer til høringen sendes oss innen **25. oktober 2013**, helst elektronisk til e-postadresse postboks@ptil.no.

Det tas sikte på at eventuelle endringer trer i kraft ved vedtakelsen.

Med hilsen

Anne Myhrvold
Direktør

Anne Vatten
Direktør Juss og
rammevilkår

Kopi: Miljødirektoratet, Helsedirektoratet

Dette brevet er godkjent elektronisk i Petroleumsstilsynet og har derfor ingen signatur

Vedlegg: Adresseliste