



## STORTINGET

# Innst. 385 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget  
fra arbeids- og sosialkomiteen

Meld. St. 12 (2017–2018)

### Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

---

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Samlebegrepet «HMS» i petroleumsvirksomheten dekker hensynet til mennesker, miljø og materielle verdier. Stortingsmeldingen omhandler tema knyttet til sikkerhet og arbeidsmiljø og ikke forurensningsspørsmål. Et høyt sikkerhetsnivå og et godt arbeidsmiljø bidrar i seg selv til å forebygge utslipp og konsekvenser for miljøet. HMS-arbeidet bidrar også til beskyttelse av det ytre miljø.

#### 1.1.1 Regjeringens utgangspunkt

Petroleumsvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskapning og inntekter til staten. Det er et høyt nivå og en positiv utvikling over tid når det gjelder helse, miljø og sikkerhet i næringen, samtidig som det er utfordringer. Storulykkeindikatoren var i 2017 på et lavt nivå, men utviklingen når det gjelder psykososialt arbeidsmiljø og sikkerhetskultur var negativ, og det var en økning i alvorlige personskader. Arbeidsforhold og organisering av arbeidet har betydning for sikkerhet, arbeidsmiljø og helse. Petroleumsindustrien har potensial for storulykker, og de siste årene har det vært flere alvorlige ulykker og hendelser. Sikkerhet er ferskvare og HMS-situasjonen i petroleumsvirksomheten må derfor kontinuerlig stå høyt på dagsordenen.

HMS-regimet i norsk petroleumsvirksomhet er tuffet på samarbeid og medvirkning, og på ansvarliggjøring, respekt og dialog mellom de tre partene; myndighetene, arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Det er et system som har vist seg effektivt og konstruktivt, og som har bidratt til det høye sikkerhetsnivået. De tre partene har forskjellige roller i oppfølgingen av HMS-arbeidet. Sikkerhetsmyndighetene fører tilsyn med næringens oppfølging av sikkerhet og arbeidsmiljø. Oppfølgingen bygger på ansvarliggjøring og forutsetter åpenhet, tillit og respekt mellom aktørene.

Petroleumsvirksomheten er preget av endringer over tid, både i aktivitetsnivå, lønnsomhet og aktørbildet. Petroleumstilsynet skal følge opp at næringen i forbindelse med effektiviseringstiltak fortsatt videreutvikler et høyt sikkerhetsnivå. Fra flere hold er det gitt uttrykk for at utviklingen i næringen kan ha ført til at partssamarbeidet blir utfordret, og at det er behov for en tydeligere oppfølging fra myndighetenes side. Dette gjelder i alle faser av petroleumsvirksomheten.

Det er viktig å ta utgangspunkt i partenes og myndighetenes oppfatning av status og utfordringer. Som et viktig grunnlag for arbeidet med stortingsmeldingen ble berørte parter og myndigheter i 2016 invitert til en arbeidsgruppe for å diskutere status, utfordringer og utvikling når det gjelder helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Arbeidsgruppens vurderinger er en del av grunnlaget for meldingen, men også et viktig grunnlag for næringens videre, kontinuerlige forbedringsarbeid.

#### 1.1.2 Regjeringens vurderinger og konklusjoner

Norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS. Petroleumsnæringen kan ikke ta et høyt sikkerhetsnivå for gitt, men må jobbe for stadig forbedring.

dring. For å sikre en bærekraftig fremtid for norsk petroleumsvirksomhet, må kostnader reduseres og driften effektiviseres, samtidig som en opprettholder og videreutvikler et høyt HMS-nivå. Virksomheten må ha et langsiktig perspektiv med fokus på både et høyt HMS-nivå, ressursforvaltning og verdiskapning.

Det er virksomhetene selv som er ansvarlige for HMS-nivået i petroleumsvirksomheten. Myndighetenes oppfølging kommer i tillegg til, og ikke som erstatning for, virksomhetenes egen oppfølging. Omstillingen som petroleumindustrien har vært gjennom de siste årene, viser at næringen selv har avgjørende innflytelse på kostnadsnivået i petroleumsvirksomheten. Både ansvaret for og nøkkelen til kontinuerlig forbedring av HMS-nivået og effektiv drift ligger derfor hos næringen selv. Dette ansvaret innebærer også oppfølging av påseplikten, både operatørens oppfølging av leverandører nedover i kjeden og rettighetshavers oppfølging av operatøren.

Det er en forutsetning for dagens HMS-regime at partene i næringen legger til rette for samarbeid og medvirkning på to- og trepartsarenaene, og det forventes at medvirkning og partssamarbeid har høy prioritet i næringen.

Det er bred enighet om at dagens HMS-regime har hatt stor betydning for den positive utviklingen og det høye sikkerhetsnivået i norsk petroleumsvirksomhet. Det legges til grunn det etablerte HMS-regimet, som fortsatt vil være viktig gitt det høye risikopotensialet og den raske teknologiske utvikling i næringen. Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn og må på en aktiv og synlig måte vurdere sin virkemiddelbruk og tilpasse denne til utviklingen i næringen. Utviklingen kan tilsi at det er behov for at Petroleumstilsynet er tydeligere i sin reaksjonsbruk og i nødvendig grad etterprøver at pålegg blir fulgt opp.

Gjennom oppfølging av konsesjonssystemet bidrar myndighetene sammen til seriøse og kompetente aktører og et høyt sikkerhetsnivå på norsk sokkel. Beslutninger om HMS-regelverket kan ha betydning for effektiv drift, og beslutninger om tildeling og overdragelser kan ha betydning for sikkerhetsnivået på norsk sokkel. Myndighetene må derfor sørge for at man har seriøse og kompetente aktører på norsk sokkel. Petroleumstilsynets og Arbeids- og sosialdepartementets praktisering av tildelingskriteriene for utvinningstillatelser når det gjelder hensynet til HMS, bør gjennomgås med jevne mellomrom, for å sikre at disse hensyn ivaretas på en god måte. Viktige formål med tildelingskriteriene og praktiseringen av disse er å fremme god ressursforvaltning og et høyt sikkerhetsnivå.

God kompetanse og kapasitet er forutsetninger for sikker og forsvarlig drift.

Kunnskap og ny teknologi er i rask utvikling i petroleumsvirksomheten. Teknologiutvikling fører til økt

sikkerhet og effektivitet, men kan også medføre nye utfordringer som næringen må håndtere. Ny teknologi som bidrar til økt effektivitet og sikkerhet må tas i bruk. Næringen må følge opp at dette prioriteres av selskapene, og sørge for kontinuerlig forbedring av HMS-nivået, også i tider med store omskiftninger og effektiviseringskrav.

Det er nødvendig med kontinuerlig kunnskapsutvikling og god dokumentasjon om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, ikke minst som følge av den teknologiske utviklingen. Videreutvikling og oppfølging av RNNP (Risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet) er et viktig tiltak i denne sammenheng.

Det er behov for grunnleggende og anvendt forskning som bidrar til ny kompetanse, teknologi og innovasjon for å forhindre storulykker og forbedre helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Kunnskaps- og teknologiutvikling må også i fremtiden prioriteres høyt i næringen, i organisasjonene og selskapene.

## 1.2 HMS-regimet i norsk petroleumsvirksomhet

Petroleumsvirksomheten er en industri med potensial for storulykke. Virksomheten er derfor underlagt høye krav til kontroll og sikkerhet. Adgangen til å drive petroleumsvirksomhet er utførlig regulert gjennom et omfattende konsesjonssystem som sikrer at det kun er aktører med ressurser og kompetanse til å operere i tråd med regelverket som får adgang til norsk sokkel. Det følger av petroleumsløven at virksomheten skal foregå slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utviklingen. Det er et sentralt regelverkskrav at aktørene skal videreutvikle og forbedre HMS-nivået.

HMS-regelverket stiller strenge krav til måloppnåelse, men åpner for frihet i valg av løsninger. Ansvaret for sikkerhetsnivået ligger hos næringen selv, og myndighetenes tilsynsoppfølging fokuserer på virksomhetenes systematiske oppfølging av egen virksomhet. Dette legger til rette for innovasjon og fleksibilitet i utvikling og valg av gode løsninger. De sentrale aktørene må ha gjensidig tillit til og respekt for hverandre. Arbeids- og sosialdepartementet og Petroleumstilsynet har myndighetsansvaret for sikkerhet, beredskap, arbeidsmiljø og sikring i alle faser av petroleumsvirksomheten. Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet har myndighetsansvaret for ressursforvaltningen. Det er en klar ansvars- og rollefordeling mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Olje- og energidepartementet i arbeidet med oppfølging av næringen. Gjennom dagens konsesjonssystem bidrar myndighetene, med to ulike roller, til seriøse og kompetente aktører på norsk sokkel.

### 1.2.1 Regelverket

Petroleumsloven hjemler rammene for og de overordnede krav til sikkerhet i norsk petroleumsvirksomhet. Arbeidsmiljøloven hjemler de overordnede krav til arbeidsmiljø. Den nærmere reguleringen finnes i arbeidsmiljøforskriftene og de særlige HMS-forskriftene for petroleumsvirksomheten. Det samlede regelverket for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på land og sokkelen er utarbeidet i et nært samarbeid mellom myndighetene og partene i næringen.

Det vises til meldingens kapittel 2.1 der det er nærmere redegjort for:

- Konesjonssystemet og rammer for virksomheten.
- Krav til forsvarlig virksomhet.
- Utviklingen av HMS-regimet.
- Funksjonsbaserte krav og bruk av standarder.

### 1.2.2 Petroleumstilsynets tilsynsoppfølging

#### 1.2.2.1 PETROLEUMSTILSYNET

Petroleumstilsynet er et faglig uavhengig tilsyns- og forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Tilsynet har myndighetsansvar for sikkerhet, arbeidsmiljø, beredskap og sikring i petroleumsvirksomheten på sokkelen og åtte landanlegg. Ansvarsrådet omfatter alle faser av virksomheten. Petroleumstilsynet fører også tilsyn med aktørenes styrings-systemer og forebyggende arbeid mot bevisste anslag og hendelser og tilstander som kan føre til akutt forurensning.

Tilsyn omfatter alle aktiviteter som gir Petroleumstilsynet et grunnlag for å vurdere om og følge opp at selskapene driver virksomheten sin i tråd med regelverkskrav. Den mest synlige delen av tilsynet foregår på innretninger, landanlegg eller byggeplasser. Tilsynet omfatter også oppfølging av behandling av søknader og samtykker, datainnsamling om ulykker og hendelser, granskinger og behandling av enkeltsaker, samt oppfølging og eventuell bruk av reaksjonsmidler. I tillegg gjennomfører Petroleumstilsynet årlig en rekke aktiviteter rettet mot felles utfordringer i næringen. Formålet med slike aktiviteter er å skaffe et godt kunnskapsgrunnlag og et oppdatert risikobilde av sikkerhets- og arbeidsmiljøutfordringene, formidle ny kunnskap og å forberede tilsynet med den enkelte aktør.

Det vises til meldingens kapittel 2.2 der det er nærmere redegjort for:

- Tilsyn ved bestemte milepæler.
- Tilsynsstrategi og bruk av virkemidler.
- Granskning – oppfølging og læring etter hendelser og ulykker.
- Samarbeid med andre nasjonale myndigheter.
- Internasjonalt samarbeid.

### 1.2.3 Partssamarbeid og medvirkning

Medvirkning og partssamarbeid er vesentlige forutsetninger og viktige arenaer for HMS-regimet i petroleumsvirksomheten. Det forutsettes at aktørene har gjensidig tillit til og respekt for hverandre.

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidstaker både plikt og rett til å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og arbeidsgiver plikter å legge til rette for slik medvirkning. Loven stiller også krav til vernetjeneste og ansatterepresentasjon i arbeidsmiljøutvalg. Aksjelovgivningen stiller nærmere krav til ansatterepresentasjon i virksomhetens styre.

Det eksisterer både formelle og uformelle arenaer for topartssamarbeid mellom arbeidstakerne og deres organisasjoner på den ene siden, og arbeidsgiverne og deres organisasjoner på den annen side. Det er tariffavtalene som utgjør fundamentet i topartssamarbeidet.

I tillegg til det etablerte topartssamarbeidet foregår det et bredt trepartssamarbeid mellom partene og myndighetene i petroleumsnæringen på en rekke arenaer.

Det vises til meldingens kapittel 2.3.1 der ulike trepartsarenaer er nærmere gjort greie for, herunder:

- Sikkerhetsforum.
- Regelverksforum.
- Samarbeid for sikkerhet.
- Sektorstyret for petroleumstandardisering.
- Regelverkskompetanse.
- Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel.

## 1.3 Petroleumsvirksomheten

### 1.3.1 Driftsløsninger

Det finnes ulike driftskonsepter på norsk sokkel, og nye løsninger er under utvikling. Dagens løsninger varierer fra havbunnsbrønner og enkle brønnhodeplattformer til integrerte borings-, produksjons- og boliginnretninger.

Mange felt har infrastruktur med ledig kapasitet som kan benyttes ved utbygging av nye felt. Dette har ført til at enkelte nye felt kobles opp til eksisterende innretninger.

Det er flere produksjonsinnretninger på norsk sokkel som kun bemannes i forbindelse med vedlikehold. Enklere innretninger som i dag er i drift på sokkelen, har helikopterdekk. Den første enklere innretning uten helikopterdekk er nå installert på Osebergfeltet/Oseberg Vestflanken 2. Det er utviklet egne skip med gangbro som også kan benyttes til å bemanne slike innretninger. Det er også utviklet mobile gangbroløsninger som kan monteres på ulike typer eksisterende offshorefartøy. Enklere innretninger uten helikopterdekk er et alternativ for enkelte fremtidige utbygginger.

Integrerte operasjoner er et begrep som omfatter alt fra videokonferanser, leverandørers tilstandsovervåk-

ning av utstyr til flytting av kontrollrom til land. Integreerte operasjoner har vært benyttet på norsk sokkel i mange år. Etablering av datakommunikasjon med høyere kvalitet mellom innretninger på sokkelen og land har muliggjort et tettere samarbeid mellom personer med spisskompetanse på land og driftspersonell på sokkelen. Det har ført til at oppgaver som tidligere ble utført på innretningene, har blitt flyttet til land. For flere nye felt er det tilrettelagt for kontrollromsfunksjoner på land i tillegg til kontrollrom på innretningene. For noen innretninger er hensikten å kunne overvåke og gi driftsstøtte fra land, mens det for andre er planlagt at innretningen skal styres i sin helhet fra land med mulighet for å overta kontrollen offshore. I forbindelse med effektiviseringsprosesser vurderes det løpende hvilke oppgaver som kan flyttes til land. Målet er å oppnå sikrere og mer effektiv drift. Integreerte operasjoner har gitt bedre utveksling av informasjon i sanntid og er implementert på store deler av sokkelen.

Benevnelsen flerbruksfartøy brukes om avanserte skip som kan benyttes til flere formål. Flerbruksfartøyene er gjerne spesialdesignet for ett aktivitetssegment, men kan i tillegg benyttes til annen aktivitet.

### 1.3.2 Aktørbildet

Det er i dag et bredt mangfold av aktører på norsk sokkel. Endringene i aktørbildet er blant annet resultatet av en langsiktig og bevisst politikk for å fremme konkurranse og effektivitet på norsk kontinentalsokkel, og har bidratt til en rekke funn og feltutbygginger.

Det har vært en nedgang i antall selskap, noe som i stor grad skyldes restruktureringer i næringen de siste årene. I hovedsak er endringene blant operatørselskapene relatert til sammenslåinger og oppkjøp og har blant annet ført til mer robuste selskaper. Særlig har mellomstore selskaper kommet styrket ut, blant annet på grunn av mulighetene som har åpnet seg når enkelte av de største internasjonale oljeselskapene har solgt seg ut av enkelte eldre felt.

En utvikling den senere tid er at det har vært et tettere samarbeid mellom oljeselskapene og oljeservice-selskapene. Mindre selskap går oftere sammen om leie av boreinnretninger, og leier inn egne selskap som står for planlegging og operasjonell støtte på vegne av disse selskapene.

I Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv ble det pekt på utfordringer knyttet til endringer i aktørbildet, herunder at nye aktører hadde svakere kompetanse og kapasitet og mindre finansiell styrke enn de store oljeselskapene med lange tradisjoner på norsk sokkel. Dette var en av grunnene til at det daværende Arbeidsdepartementet i 2012 oppnevnte en ekspertgruppe for å foreta en gjennomgang av tilsynsstrategi og HMS-regelverk i petroleumsvirksomheten. I ekspertgruppens rapport ble det blant an-

net konkludert med at det er behov for en veileder- og tilretteleggerfunksjon for HMS-regimet og regelverket overfor nye rettighetshavere. Dette har blitt fulgt opp ved etablering av HMS-forum i regi av Norsk olje og gass for blant annet erfaringsoverføring og læring for nye rettighetshavere og mindre selskaper på norsk sokkel.

Statoil er fortsatt den klart største aktøren på norsk sokkel og er operatør for om lag 70 pst. av den norske olje- og gassproduksjonen. Statoil står imidlertid nå for en betydelig mindre andel av nye feltutbygginger enn tidligere. Gjennom sin posisjon er Statoil viktig for HMS-nivået i næringen, og har en stor betydning for den totale virksomheten på sokkelen. (Statoil skiftet 16. mai 2018 navn til Equinor.)

### 1.3.3 Aktivitetsnivå

Petroleumsindustrien er en syklisk bransje. Etter en nedgangsperiode er det nå tegn til at aktivitetsnivået er på vei opp igjen. Aktørene i næringen har sammen jobbet med å effektivisere driften, optimalisere utbyggingsplaner og redusere kostnader.

#### 1.3.3.1 PRODUKSJON OG RESERVER

Total petroleumsproduksjon var i 2017 på 236,4 millioner standard kubikkmeter oljeekvivalenter ( $\text{Sm}^3$  o.e). Oljeproduksjonen var i 2017 noe lavere enn i 2016, men det ble solgt mer gass enn noen gang tidligere (122,0 milliarder  $\text{Sm}^3$  gass). Petroleumsproduksjonen på norsk sokkel er ventet å øke moderat de neste fem årene, hovedsakelig som følge av at nye felt kommer i produksjon.

Over tid har antallet produserende felt på norsk sokkel vokst. Eldre felt produserer fortsatt, mens nye har kommet til. Samtidig har ikke totalproduksjonen økt.

Ressursregnskapet for 2017 indikerer at 45 pst. av de totale petroleumsressursene på norsk sokkel er produsert ved utgangen av 2017. Av de gjenværende ressursene er drøyt 50 pst. anslått å ligge i eksisterende felt, 10 pst. i ikke-besluttede funn, mens nærmere 40 pst. gjenstår å finne.

Nær halvparten av gjenværende ressurser på norsk sokkel antas å ligge i Nordsjøen. Om lag en tredjedel ventes å ligge i Barentshavet, mens resten ligger i Norskehavet. Av de anslåtte uoppdagede ressursene er situasjonen annerledes. Om lag to tredjedeler av disse ligger i Barentshavet, mens resten er fordelt på Norskehavet og Nordsjøen.

#### 1.3.3.2 INVESTERINGER OG LETING

Investeringnivået på norsk sokkel er høyt, men lavere enn toppårene 2012–2015. Utbyggingsprosjekter som Johan Sverdrup-utbyggingen har vært viktig for utbyggingsaktører i næringen etter oljeprisfallet. Det ble levert ti planer for utbygging og drift (PUD) i 2017, og det forventes at det også i 2018 vil leveres flere utbyg-

gingsplaner. I tillegg gjøres det store investeringer på felt i drift, i rør og på landanlegg. På lengre sikt vil aktiviteten være avhengig av at det gjøres nye funn, at eksisterende funn bygges ut, og at prosjekter for økt utvinning på eksisterende felt gjennomføres.

Leteaktiviteten har holdt seg på et godt nivå de siste to årene på tross av fallet i oljeprisen. I 2017 ble det boret 17 letebrønner i Barentshavet, fem i Norskehavet og 12 i Nordsjøen. Det forventes at antall letebrønner i 2018 vil ligge på om lag samme nivå som i 2017.

### 1.3.3.3 FLYTTBARE INNRETNINGER

Etter 2013 har det skjedd en reduksjon i aktiviteten med flyttbare innretninger på norsk sokkel. Aktiviteten i 2017 var den laveste som er registrert siden 2004. Det forventes en gradvis aktivitetsøkning i 2018 og fremover.

Av de 65 flyttbare innretningene med samsvarsuttalelse (SUT) var 26 i aktivitet på norsk sokkel per januar 2018.

### 1.3.3.4 LANDANLEGG

Det er åtte landanlegg for ilandføring og/eller bearbeiding av olje eller gass i Norge. Raffineriene, som i hovedsak produserer bensin og diesel, ble i betydelig grad utsatt for endringer i markedet etter finanskrisen i 2009, da overkapasitet og pressede marginer på raffineringprodukt medførte behov for omstilling av virksomheten. De øvrige landanleggene berøres også både av endringer i oljepris og av markedet for gassprodukter.

### 1.3.3.5 LEVERANDØRINDUSTRIEN

Leverandørindustrien er Norges nest største næring målt i omsetning (etter salget av olje og gass) og består av flere enn 1 100 selskaper i hele verdikjeden.

I perioden 2002–2013 var norsk leverandørindustri gjennom en sterk vekstperiode, med en gjennomsnittlig vekst på 14 pst. per år. I 2015 omsatte leverandørindustrien for 481 mrd. kroner. I 2016 omsatte den norsk-baserte leverandørindustrien for 378 mrd. kroner, hvorav 35 pst. i internasjonale markeder. Fall i oljeprisen og et svakere marked internasjonalt og i Norge har skapt behov for omstilling i leverandørindustrien.

### 1.3.3.6 SYSSELSETTINGEN I NÆRINGEN

I 2013 kunne 232 100 sysselsatte i Norge knyttes til petroleumsnæringen, enten som ansatte i selve næringen eller tilknyttet leverandører eller underleverandører til næringen. Som følge av reduserte investeringer i petroleumsnæringen viser nye beregninger at antall sysselsatte knyttet til næringen ble redusert til 183 800 i 2016.

### 1.3.3.7 FAST, MIDLERTIDIG ANSATT ELLER INNLEID

I RNNP spørreskjema kartlegges det om arbeidstakere offshore og på landanleggene har fast eller midlertidig ansettelse, og om disse er innleid til selskapet de jobber for. Kartleggingen av innleide offshore begynte først i 2017. Resultatene viser at andelen midlertidig ansatte og innleide er betydelig høyere i entreprenørselskap enn i operatørselskap.

### 1.3.3.8 UTFØRTE ARBEIDSTIMER PÅ FLYTTBARE INNRETNINGER OG PRODUKSJONSINNRETNINGER

Det har i perioden etter 2014 vært en markant nedgang i arbeidstimer for entreprenøransatte på produksjonsinnretninger og ansatte på flyttbare innretninger.

## 1.4 Risiko, utvikling og oppfølging

Petroleumsindustrien er en industri med potensial for storulykke. Granskinger nasjonalt og internasjonalt viser at storulykker ofte har et komplekst og sammensatt hendelsesforløp og at organisatoriske forhold kan være sterke bidragsyttere til ulykkene.

Petroleumsvirksomheten på sokkelen har også utfordringer når det gjelder arbeidsmiljø. Det fysiske arbeidsmiljøet er preget av tidvis krevende værforhold, skiftordninger, kjemisk eksponering, støy og ergonomiske utfordringer. Arbeidet er organisert i komplekse operatør-leverandørkjeder, det er utstrakt samarbeid mellom hav og land, og mange grupper av ansatte roterer mellom ulike innretninger og mellom arbeid på land og til havs.

Sikkerhet og arbeidsmiljø henger sammen. Et godt arbeidsmiljø er viktig for å opprettholde lav risiko for storulykker.

### 1.4.1 Risikobegrepet i petroleumsvirksomheten

Norsk petroleumsindustri har lang erfaring med sikkerhets- og risikoarbeid. Det å identifisere, forstå og styre risiko er avgjørende i arbeidet med å forebygge ulykker, og det er nødvendig med en omforent forståelse i industrien av hva risiko er.

En rekke alvorlige hendelser i petroleumsvirksomheten har vist at det er risikoforståelsen som har sviktet, og forskningen i prosjektet PETROMAKS2 har bidratt med en ny tilnærming for å forstå disse hendelsene. På bakgrunn av behovet for «ny» risikotenking, definerer Petroleumstilsynet risiko som «konsekvensene av virksomheten, med tilhørende usikkerhet». Presiseringen medfører ingen nye regelverkskrav.

Risiko må forstås og håndteres i alle faser av petroleumsvirksomheten.

### 1.4.2 Datagrunnlaget

Når man vurderer risiko, er det viktig å se på et samlet bilde og basere vurderingene på flere kilder, slik som datagrunnlag, innspill fra næringen og tilsynserfaringer.

Det er en rekke kilder som samlet sett gir et grunnlag for å beskrive og vurdere HMS-situasjonen og risikoutviklingen i petroleumsvirksomheten. De mest sentrale kildene til redegjørelsene i stortingsmeldingen er:

- Risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet (RNNP).
- Tilsynserfaringer, herunder granskinger gjennomført av Petroleumstilsynet.
- Varsler og bekymringsmeldinger.
- Forskningsresultater og særskilte utredninger.

Det vises til meldingens kapittel 4.2, der disse temaene er nærmere redegjort for.

#### **1.4.3 Utvikling i HMS-tilstanden i næringen**

Over tid har HMS-nivået i petroleumsvirksomheten utviklet seg i positiv retning, og myndighetene og partene er enige om at sikkerhetsnivået i næringen i Norge er høyt. Fra 2000 har det i hovedtrekk vært en stabil og positiv utvikling når man ser på de fleste indikatorene for storulykke, noe som indikerer at næringen er blitt bedre til å styre forhold som påvirker risiko.

Petroleumsvirksomheten har de senere årene vært inne i en utfordrende periode med omfattende endringer og omstillinger. Storulykkeindikatoren som reflekterer både antall alvorlige hendelser og hendelsesnes potensial med tanke på tap av liv, nådde et lavt nivå i 2013 og 2014, men var høyere i 2015 og 2016. I 2017 er storulykkeindikatoren igjen nede på samme nivå som i 2013 og 2014. Arbeidsmiljøstandarden i petroleumsvirksomheten har i hovedsak hatt en positiv utvikling, men næringen har fortsatt en rekke arbeidsmiljøutfordringer når det gjelder psykososialt arbeidsmiljø, sikkerhetsklime og rapporteringskultur. Det var en økning i alvorlige personskader i 2017. Det har de siste ti årene vært fire dødsulykker i norsk petroleumsvirksomhet. Tilsynserfaringer tyder på press på partssamarbeidet i virksomhetene. Arbeidsforhold og organisering av arbeidet har betydning for sikkerhet, arbeidsmiljø og helse. Systematisk arbeid for å redusere omfanget av arbeidsrelaterte helseskader er viktig for å sikre en fortsatt god langsiktig utvikling av arbeidsmiljøet i petroleumsnæringen.

Helikoptertransport utgjør en relativt stor del av det samlede risikobildet for arbeid på sokkelen. Det er særskilt viktig at det arbeides systematisk med risikostyring også ved personelltransport.

#### **1.4.4 Storulykkerisiko**

Utformingen av innretninger og landanlegg, valg av robuste tekniske løsninger, opprettholdelse av god teknisk tilstand og effektive barrierer er noen elementer som vil redusere sannsynligheten for hendelser med storulykkepotensial, samt hindre at hendelser utvikler seg til storulykke. En storulykke innebærer tap av flere

menneskeliv, alvorlig skade på miljøet eller tap av større økonomiske verdier og kan skje både på innretning og landanlegg og i forbindelse med transport til og fra innretningen.

Etter en topp i 2002 har det vært en gradvis nedgang i antall hendelser med storulykkespotensial.

Det vises videre til meldingens kapittel 4.4 der det i forbindelse med storulykkerisiko redegjøres nærmere for:

- Totalindikator.
- Hydrokarbonlekkasjer.
- Brønnkontroll og brønnintegritet.
- Lekkasjer fra stigerør, rørledninger og undervannsproduksjonsanlegg.
- Konstruksjonsskader og maritime hendelser, herunder
  - Konstruksjonsskader
  - Forankringssystemer
  - Skip og drivende gjenstander på kollisjonskurs.
- Akutte, herunder:
  - Akutte råoljeutslipp
  - Akutte utslipp fra havbunnsinnretninger.
- Barrierestyring.
- Vedlikeholdsstyring og teknisk tilstand.
- Landanleggene.

#### **1.4.5 Arbeidsforhold, arbeidsrelaterte helseplager og arbeidsskader**

Arbeidsforhold og organisering av arbeidet har betydning for sikkerhet, arbeidsmiljø og for forekomsten og forløp av en rekke helseplager og sykdommer. Det er godt dokumentert at det foreligger årsakssammenhenger mellom arbeidsmiljøeksponeringer og redusert helse og jobbgasjement hos arbeidstakere. Arbeidsmiljøstandarden i norsk petroleumsvirksomhet har i all hovedsak hatt en positiv utvikling i perioden 2011–2017. Petroleumsvirksomheten er likevel fortsatt en næring med en rekke arbeidsmiljøutfordringer.

Den tekniske arbeidsmiljøstandarden i forbindelse med design og bygging har i all hovedsak hatt en positiv utvikling. Det er imidlertid fortsatt utfordringer når det gjelder psykososialt arbeidsmiljø, sikkerhetsklime og rapporteringskultur, spesielt for ansatte på sokkelen. Dette må ses i sammenheng med omfattende nedbemanning og omstilling i virksomheten på sokkelen i perioden. Det er viktig at næringen og partene tar tak i utfordringene og fortsetter sitt langsiktige forebyggingsarbeid innen arbeidsmiljø, helse og sikkerhet.

Systematisk arbeid for å redusere omfanget av arbeidsrelatert helseskade, blant annet gjennom økt kunnskap om risikoforholdene, er viktig for å sikre en fortsatt god langsiktig utvikling av arbeidsmiljøet i petroleumsnæringen.

Det vises til meldingens kapittel 4.5, der det redegjøres nærmere for utfordringer når det gjelder:

- Personskader og dødsfall.
- Kjemisk arbeidsmiljø.
- Fysisk arbeidsmiljø.
- Ergonomiske risikofaktorer.
- Organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø, herunder:
  - Omorganisering og nedbemanning
  - HMS-klima.
- Skiftarbeid og nattarbeid.

#### 1.4.6 Særskilte tema

Det vises til meldingens kapittel 4.6, som har en nærmere omtale av risiko, utvikling og oppfølging på en rekke særskilte områder, herunder:

- Utvikling i petroleumsvirksomheten.
- Flerbruksfartøy.
- Petroleumsvirksomhet i nordområdene.
- Organisatoriske endringer.
- Digitalisering.
- Beredskap.
- Dykking, herunder:
  - Oppfølging av nordsjødykkersaken
  - Dykkernes arbeidsvilkår
  - Dykkerkontakten
  - Dykkerrelatert forskning.
- Helikoptersikkerhet.
- Senfase.
- Plugging av brønner.
- Disponering.

#### IKT-SÅRBARHET OG SIKRING

Økende bruk av digitale teknologier gjør petroleumsindustrien mer utsatt som følge av sårbarheter i IKT-systemer og avanserte digitale trusler. Dataangrep øker også i omfang, blir mer sofistikerte og vanskeligere å forsvare seg mot. Endringene i risikobildet krever at aktørene løpende har oppmerksomhet mot å forbedre sin IKT-sikkerhet og evne til å håndtere uønskede digitale hendelser. Petroleumstilsynet har også styrket sine ressurser på tilsyn med IKT-sikkerhet.

Gisselaksjonen i In Amenas i 2013 og endringer i trusselbildet har også medført økt oppmerksomhet og tiltak for bedre sikring i petroleumssektoren. Petroleumstilsynet har prioritert oppfølging av sikkerhet og beredskap knyttet til bevisste anslag og terror i næringen.

Kravene til sikring er, i likhet med HMS-regelverket, utformet som funksjonskrav. Dette innebærer at det normalt ikke angis spesifikke krav til sikringstiltak. Totalt sett mener myndighetene at det har vært forbedring av sikringsarbeidet i petroleumsnæringen de senere

årene, men at utviklingen krever en styrket oppfølging i næringen.

#### 1.5 Oppfølging av HMS-regimet

Dagens HMS-regime er utviklet på bakgrunn av erfaringer som er gjort siden oppstarten av norsk petroleumsvirksomhet. Regimet, som legger vekt på en funksjonell regelverkstilnærming og ansvarliggjøring av næringen selv i sikkerhetsarbeidet, har vært et viktig grunnlag for en positiv utvikling og et høyt HMS-nivå i norsk petroleumsvirksomhet.

I Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv, hvor det ble pekt på viktige utfordringer for petroleumsnæringen i fremtiden, ble det varslet en grundig gjennomgang og vurdering av HMS-regimet på petroleumsområdet. Det ble i 2012 nedsatt en faglig ekspertgruppe for gjennomgang og vurdering av dagens HMS-regime. Ekspertgruppen konkluderte i 2013 med at det norske HMS-regimet for petroleumsvirksomheten fungerer overveiende godt, men at det har noen viktige utfordringer. Det ble blant annet pekt på behov for en tydeligere prioritering og bruk av virkemidler fra myndighetenes side og for å vurdere en tydelig praksis for kost-nytte-vurderinger ved innføring av nye forskrifter og enkeltvedtak. Det ble videre pekt på at myndighetene bør forbedre styring av storulykkesrisiko gjennom tydeligere og mer detaljerte krav om risikoakseptkriterier og risikoanalyser.

I november 2016 ble berørte parter og myndigheter invitert til å delta i en arbeidsgruppe for en felles vurdering og drøfting av HMS-tilstanden og -utviklingen i norsk petroleumsvirksomhet. Bakgrunnen var at HMS-utviklingen i 2015 og 2016 skapte behov for å sette HMS-situasjonen i petroleumsvirksomheten særlig på dagsordenen. Et viktig mål var å komme frem til et representativt og omforent bilde av status for HMS i petroleumsvirksomheten, samt vurdere hva som skal til for å opprettholde og forbedre sikkerhetsnivået, samtidig med effektiv og økonomisk drift. Dette skulle inngå som grunnlag for stortingsmeldingen som nå er fremlagt. Arbeidsgruppens rapport som ble lagt frem 29. september 2017, pekte på at myndighetene og partene gjennom årene har sluttet opp om dagens HMS-regime, som legger vekt på funksjonsbaserte regler, ansvarliggjøring av aktørene og en risikobasert og dialogbasert tilsynsoppfølging. Arbeidsgruppen konkluderer med at regimet for oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i norsk petroleumsvirksomhet i hovedtrekk er vel fungerende og bør videreføres. HMS-regimet legger til rette for innovasjon og fleksibilitet i utvikling og valg av gode løsninger. Denne fleksibiliteten er ønskelig på bakgrunn av at næringen er i rask utvikling, og at selskapene har behov for å ta i bruk den til enhver tid best egnede teknologien. Denne fleksibiliteten utgjør handlingsrommet i regimet og legger til rette for at partene

kan utfordre hverandre og myndighetene med hensyn til fortolkning og oppfølging av rammer og muligheter. Utfordringer og utprøving av grensene for handlingsrommet kan bidra til at tilliten mellom aktørene settes på prøve, og at innretningen på regimet settes under press.

Kontinuerlig forbedring av helse, arbeidsmiljø og sikkerhet er en forutsetning og et felles mål i petroleumsvirksomheten. For å sikre effektiv drift og kontinuerlig forbedring må næringen og myndighetene hele tiden strekke seg etter, lære av og ta i bruk ny kunnskap og ny teknologi. Partene i arbeidsgruppen var også enige om samarbeidstiltak for bedre oppfølging på en rekke områder.

Norges forskningsråd har gjennom PETROMAKS analysert egenarten ved det norske reguleringsregimet, samt sammenliknet det med andre sikkerhetsreguleringer. Forskningen viser at sikkerhetsreguleringen i norsk petroleumsvirksomhet har utviklet seg ulikt tilsvarende sikkerhetsreguleringer på land, mye på grunn av det sterke trepartssamarbeidet. Prosjektet viser at tillit er viktig for at trepartssamarbeidet skal fungere, men erfaringer viser også at tillitsbaserte strukturer er sårbare. I den komparative studien av regimene i Norge, Storbritannia og USA viser prosjektet at det er et viktig skille om regelverkene er basert på preskriptive og detaljerte regler eller på å beskrive formål og funksjonelle krav.

### 1.5.1 Næringens og selskapenes oppfølging

Det er virksomhetene selv som er ansvarlig for HMS-nivået i petroleumsvirksomheten. For å etablere, opprettholde og videreutvikle et høyt HMS-nivå og sikkerhetskultur, kreves en aktiv og kontinuerlig oppfølging fra næringen selv. Det er en forutsetning for dagens HMS-regime at næringen og selskapene har kunnskap om og viser evne og vilje til å følge opp de forventninger og rammer som følger av regimet, herunder samarbeid med arbeidstakersiden, oppfølging av myndighetenes tilsyn, samt forståelse og respekt for regelverkets rammer.

HMS-regelverket pålegger operatørselskapet et overordnet ansvar for å påse at regelverkskrav er oppfylt, og at de øvrige aktørene i virksomheten følger opp sine plikter. Dette er spesielt viktig i en periode som er preget av store endringer, og når det er usikkerhet om hvordan endringer i arbeidsprosesser, bemanning og organisering vil påvirke helse, miljø og sikkerhet fremover. Ikke bare operatøren som står for den daglige driften av petroleumsvirksomheten, er ansvarlig, men også rettighetshavere må følge opp sin påseplikt og påse at operatøren driver virksomheten forsvarlig og i samsvar med gjeldende regelverk.

Erfaringer fra Petroleumstilsynets tilsyn viser at operatørselskapene i driftsfasen i all hovedsak aktivt

følger opp at styringssystemer er etablert og fungerer etter hensikten, og at HMS-nivået er forsvarlig. Petroleumstilsynet mener også at selskapene i all hovedsak følger opp påseansvaret, men det kan være mer krevende å følge opp leverandører lenger ned i kjeden.

Petroleumsnæringen har lang erfaring med å dele erfaringer og legge til rette for læring etter hendelser, både nasjonalt og internasjonalt. Det tilrettelegges for erfaringsutveksling og læring gjennom etablerte samarbeidsfora på virksomhetsnivå, i trepartssamarbeidet og på myndighetsnivå. Dette har blant annet bidratt til endringer i reguleringsregime og organisering av myndighetene, videreutvikling av regelverk, teknologisk utvikling og endringer i selskapenes systemer.

Gjennom mange år har bransjeforeningene Norsk olje og gass, Norges Rederiforbund og Norsk Industri gjennomført fellesprosjekter for å bedre sikkerheten på norsk sokkel.

Forebygging av storulykker har vært og forblir den viktigste oppgaven til partene i petroleumsvirksomheten. To av de viktigste satsingsområdene for industrien vil fortsatt være reduksjon av antall og alvorlighetsgrad av hydrokarbonlekkasjer og brønnehendelser. Prosjektet: «Reduksjon av hydrokarbonlekkasjer på norsk sokkel», der fagforbundene og Petroleumstilsynet også deltar, har blitt revitalisert. I tillegg samarbeider aktørene i næringen om å redusere antall brønnkontrollhendelser.

Arbeidsmiljøstandarden i norsk petroleumsvirksomhet har i all hovedsak hatt en positiv utvikling i perioden 2011–2017, men næringen har fortsatt en rekke arbeidsmiljøutfordringer. RNNP viser en negativ utvikling når det gjelder psykososialt arbeidsmiljø og sikkerhetskultur i 2017, og det var en økning i alvorlige personskader. Arbeidsforhold og organisering av arbeidet har betydning for sikkerhet, arbeidsmiljø og helse. Industrien må fortsatt arbeide for å forbedre arbeidsmiljøet med særlig vekt på utfordringer som skiftarbeid og rotasjonsordninger, støy og vibrasjoner, kjemisk helse-risiko og ergonomiske forhold. Det har gjennom en årrekke vært en positiv utvikling i næringen med hensyn til å innarbeide arbeidsmiljøkrav tidlig i designfasen av nye innretninger og anlegg. Dette er kostnadseffektiv risikoreduksjon som er i tråd med prinsippene for god risikostyring.

Når det gjelder problemstillinger knyttet til nattarbeid, følges dette opp i samarbeid mellom partene og myndighetene i regi av Regelverksforum.

Det må arbeides videre med å utvikle god kunnskap og dokumentasjon om arbeidsmiljørisiko i petroleumsvirksomheten. Næringen må arbeide for bedre kartlegging av eksponeringsbildet, risiko for helsefarlige kjemikalier og andre definerte arbeidsmiljøfaktorer for risikoutsatte grupper. Selskapene bør også registrere egne måledata i den nasjonale databasen EXPO, og at



selskapene tar i bruk databasen. Det er igangsatt et samarbeid under Sikkerhetsforum for oppfølging av arbeidsmiljørisiko for ytterligere å forbedre kunnskap og dokumentasjon knyttet til støy, vibrasjoner og kjemisk eksponering.

Samarbeidsprosjekter som er av stor betydning for HMS-arbeidet i petroleumsvirksomheten, har bidratt til å utfordre partene og ført til en samlet gevinst for HMS-arbeidet. Det har i de siste årene også vært økt kontakt mellom Petroleumstilsynet og partene i næringen, og dermed har ulike sider av HMS-arbeidet blitt belyst og fått økt oppmerksomhet. Partene bør oppfordre til at vurderinger og enighet på trepartsarenaene følges opp og gir effekt på HMS-arbeidet og HMS-nivået i virksomhetene.

På grunn av den raske teknologiske utviklingen innen petroleumsvirksomheten er det behov for kontinuerlig kunnskapsutvikling når det gjelder helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Det er også viktig at ny teknologi som har betydning for både effektivitet og sikkerhet, tas i bruk i selskapene.

Operatørene har i stor grad bidratt til forsknings- og utredningsprosjekter med relevans for petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og var på topp i 2013. Etter dette har operatørene redusert sine investeringer i betydelig grad. Operatørene har kuttet mer i sine eksterne FoU-investeringer enn i interne FoU-investeringer, og det er dermed mer krevende for instituttsektoren å utløse nødvendige forskningsmidler fra operatørene enn tidligere. Norges forskningsråd er bekymret for denne utviklingen og følger den tett i dialog med operatørene.

Kunnskaps- og teknologiutvikling er grunnleggende forutsetninger for det kontinuerlige forbedringsarbeidet i petroleumsvirksomheten. Næringen må derfor følge opp at dette prioriteres av organisasjonene og selskapene. Den partssammensatte gruppen anbefalte at næringen, myndighetene og relevante forskningsmiljøer etablerer en arbeidsgruppe som ser på i hvilken grad HMS-relevant forskning har gitt resultater, og hvordan ny teknologi kan tas i bruk. Dette følges opp i Sikkerhetsforum.

### 1.5.2 Myndighetenes oppfølging

Myndighetene har ulike virkemidler for å bidra til et høyt helse-, miljø- og sikkerhetsnivå i petroleumsnæringen. Dette gjelder både med hensyn til å sikre seriøse aktører og samarbeid om et kontinuerlig forbedringsarbeid i alle faser av virksomheten.

Det vises til meldingens kapittel 5.2, der det er nærmere redegjort for myndighetenes oppfølging når det gjelder:

- Oppfølging av konsesjonssystemet.
- Petroleumstilsynets tilsynsoppfølging.
- Prioriterte hovedtema for tilsyn.

- Gransking av ulykker og uavhengig undersøkelseskommisjon.
- Tiltak for å redusere kostnadsnivået på sokkelen, herunder:
  - Enklere forflytning av flyttbare innretninger mellom ulike lands sokler i Nordsjøen.
  - Sektorveileder i samfunnsøkonomisk analyse.

### 1.5.3 Medvirkning og partssamarbeid

To- og trepartssamarbeidet er vesentlige forutsetninger og viktige arenaer for HMS-regimet i norsk petroleumsvirksomhet.

Arbeidstakerne i petroleumsvirksomheten har viktig kompetanse og erfaring som bidrar til grunnlaget for et godt HMS-arbeid. Medvirkning blir derfor sett på som en forutsetning for å drive forsvarlig petroleumsvirksomhet, og skal gjennomføres i de ulike faser av virksomheten. Tilsynserfaringer viser at i selskaper med godt samarbeidsklima, hvor reell arbeidstakermedvirkning fungerer, bidrar partssamarbeidet positivt til arbeidet med helse, miljø og sikkerhet.

Petroleumsnæringen har vært inne i en utfordrende periode med nedbemanning og omstillinger. En slik situasjon kan også være utfordrende for det etablerte partssamarbeidet. Petroleumstilsynet pekte i forbindelse med sitt hovedtema i 2017 – «Trenden skal snus» – på at man så et økt press på partssamarbeidet, spesielt i forbindelse med effektivisering av virksomhetene og nedbemanning. Partssamarbeidet ble fulgt opp gjennom en rekke aktiviteter i 2017, i tilsyn, i statusmøter med selskapenes ledelse, i Sikkerhetsforum, i møter med fagforeninger og forum for koordinerende hovedverneombud. Tilsynet erfarer at det er variasjon i hvor godt partssamarbeidet fungerer i selskapene. Det opplevde presset på topartssamarbeidet kan henge sammen med at næringen tilpasser seg endrede rammebetingelser. Det er likevel nyanser mellom partene i næringen i oppfatningen av om og i hvilken grad medvirkning og samarbeid i petroleumsvirksomheten er kommet under press. Tilsyn med arbeidstakermedvirkning i endringsprosesser viser også at flere aktører evner å få til gode prosesser med bred involvering, og at det er godt samarbeid mellom ledelse, vernetjeneste og tillitsvalgte.

En utredning publisert av Petroleumstilsynet i 2016 viste at det ofte ikke var tilstrekkelig og tidlig nok involvering av arbeidstakersiden i HMS-kritiske problemstillinger, at verneombudene opplevde utfordringer knyttet til tilstrekkelig tid, og svakheter og mangler ved opplæring og kompetanse. De fleste selskapene hadde formelle systemer og strukturer på plass, men det var variasjon i hvor godt dette fungerer i praksis. IRIS og Fafo har på oppdrag fra Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet gjennomført et forskningsprosjekt om arbeidstakermedvirkning i petroleumsvirksomheten og på store byggeplasser på land. Et overordnet inntrykk er at både

arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden er aktive og involverte i HMS-arbeidet. Samarbeidet beskrives ofte som krevende, men konstruktivt. Selskapene hadde mange gode intensjoner og erfaringer med arbeidstakermedvirkning og partssamarbeid. Selskapene brukte betydelig tid og ressurser på samarbeid med fagforeningene, og organisering av vernetjenesten og arbeidsmiljøutvalg.

Tillit i topartssamarbeidet er et grunnlag for trepartssamarbeidet og en forutsetning for det norske HMS-regimet. Rundt år 2000 var det tegn på at partene i næringen manglet et felles utgangspunkt og en felles oppfatning av risikonivået, og at det ikke ble lagt tilstrekkelig vekt på partssamarbeid og medvirkning. Det ble tatt konkrete grep for å bedre trepartssamarbeidet, blant annet gjennom etablering av Sikkerhetsforum i 2001. I tillegg ble RNNP etablert i 1999 for å bidra til en omforent forståelse av utviklingen i risikonivå blant arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og myndighetene. Norsk petroleumsvirksomhet ble etter dette ansett som en foregangsnæring med hensyn til organisering og samarbeid mellom de tre partene.

Den partssammensatte arbeidsgruppen fra 2017 var enige om at trepartsarenaene i petroleumsvirksomheten i hovedsak fungerer godt og bør videreføres. Viktige tema og problemstillinger settes på dagsordenen og drøftes mellom de tre partene, og diskusjonene er preget av samarbeidsvilje. I 2017 ble Sikkerhetsforum utvidet med medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene Tekna og NITO.

På trepartsarenaene er partene i stor grad representert gjennom sine organisasjoner, og diskusjonene foregår på overordnet og prinsipielt nivå. Organisasjonene kan ikke formelt forplikte sine medlemmer til konkret oppfølging av diskusjoner og enighet på trepartsarenaene, selv om organisasjonenes råd kan ha stor betydning for selskapenes prioriteringer.

I regi av Sikkerhetsforum har det vært iverksatt felles satsinger og prosjekter på prioriterte områder, som kjemikalieprosjektet, støyprosjektet og nordområdesatsingen. Dette har ført til engasjement og aktivitet i næringen. Samtidig er det også situasjoner hvor trepartssamarbeidet utfordres i større grad enn tidligere. Det kan være et behov og potensial for bedre utnyttelse av trepartsarenaene til å søke enighet om utfordringer og oppfølging.

Selskapene har vært gjennom store endringer de siste årene og man har fått mye erfaring med arbeidstakermedvirkning ved gjennomføring av krevende endringsprosesser. Det er viktig at disse erfaringene blir brukt til videre læring. Etter anbefaling fra den partssammensatte arbeidsgruppen fra 2017 er det derfor i regi av Sikkerhetsforum satt i gang et partsamarbeid for å samle inn, diskutere og sammenstille erfaring med sikte på læring og videre utvikling av partssamarbeidet.

#### 1.5.3.1 LÆRING, ERFARINGSUTVEKSLING OG FOREBYGGING

Petroleumsnæringen har lang erfaring med å dele kunnskap og erfaring og legge til rette for læring etter hendelser gjennom blant annet etablerte samarbeidsfora på virksomhetsnivå, i trepartssamarbeidet og på myndighetsnivå.

Utfordringer knyttet til læring og spørsmålet om hvorfor man ikke har lært, dukker ofte opp i forbindelse med gransking av hendelser og ulykker. Det viser seg ofte at det har vært informasjon eller kunnskap i organisasjonene som kunne bidratt til å forhindre ulykken.

Det er imidlertid ikke bare uønskede hendelser som gir grunnlag for læring. Det er også mye å lære av hvorfor ting går bra. PETROMAKS2 har finansiert forskning som har bidratt til økt kunnskap om hvorfor ulykker ikke skjer, og hvilke forutsetninger som må være til stede for at en arbeidsoperasjon skal kunne betegnes som vellykket. Dette vil bidra til at næringen kan være mer proaktiv i sikkerhetsarbeidet, slik at styringssystemer og prosedyrer og faktisk arbeidspraksis kan justeres før det skjer en uønsket hendelse eller ulykke.

Det er i dag mange møteplasser og arenaer hvor HMS diskuteres, og det er et stort omfang av kunnskap som kan deles. Det er imidlertid behov for bedre systematisering av kunnskapen for å gi god læring etter hendelser. Partene i regi av Sikkerhetsforum har på denne bakgrunn nedsatt en tverrfaglig partssammensatt arbeidsgruppe for å vurdere hvordan deling av kunnskap kan effektiviseres og systematiseres i et langsiktig perspektiv.

#### 1.5.3.2 INNRETNING PÅ REGELVERK OG BRUK AV STANDARDER

Hensiktsmessige og oppdaterte standarder er viktig for at reguleringsregimet skal fungere. Fra ca. 2005 til 2014 var det en utvikling i retning av flere selskapsspesifikke krav i næringen. Etter 2015 har det imidlertid vært en klar utvikling i retning av å bruke felles standarder. Norsk olje og gass har også hatt et eget prosjekt med formål om å identifisere selskapsspesifikke krav, påpeke deres uheldige konsekvenser og foreslå tiltak for å gå bort fra selskapsspesifikke krav og i stedet benytte felles og anerkjente industristandarder. IOGP har også et stort prosjekt for å identifisere og samordne selskapsspesifikke krav og på sikt fremme disse som felles industristandarder (ISO).

Standardiseringsarbeidet har tidligere hatt varierende engasjement og effekt. Dette medførte blant annet at det frem til 2013 var et betydelig etterslep i oppdatering av standarder som det henvises til i regelverket. Ekstraordinære tiltak i standardiseringsarbeidet har imidlertid bidratt til å rette opp denne situasjonen, slik at NORSOK-standardene i dag i stor grad er oppdaterte.

NORSOK-eierne (Norsk olje og gass, Norsk Industri og Norges Rederiforbund), står samlet om følgende mål for petroleumsstandardisering:

- Sikre et forsvarlig sikkerhetsnivå.
- Øke bruken av internasjonale standarder.
- Redusere bruken av særnorske krav.
- Redusere behovet for selskapsinterne spesifikasjoner.
- Sikre at standarder representerer kostnadseffektive løsninger.
- Bidra til å styrke konkurranseevnen for norsk kontinentalsokkel.

Dette er mål som også myndighetene stiller seg bak. Petroleumstilsynet vil bidra til at næringen har relevante standarder som oppfyller behov for detaljerte spesifikasjoner, slik at brukerne kan etterleve funksjonelle krav i regelverket. Det er også viktig at standarder videreutvikles, slik at disse bidrar til å opprettholde et høyt HMS-nivå og HMS-utvikling i takt med den teknologiske utviklingen.

Utviklingen i næringen de senere årene tilsier at det er et behov for et kunnskapsløft om det funksjonsbaserte regelverket. En av anbefalingene til den partssammensatte arbeidsgruppen var derfor at Petroleumstilsynet, i samarbeid med partene i næringen, tar initiativ til å vurdere det etablerte opplæringstilbudet om regelverksregimet. Målsettingen med arbeidet vil være å videreutvikle opplæringstilbudet og øke kompetansen på regelverksregimet i næringen. Dette arbeidet er forankret i Regelverksforum.

#### 1.5.3.3 KUNNSKAPSUTVIKLING

Næringens prioriteringer er avgjørende for kunnskapsutviklingen i petroleumsvirksomheten. Investeringer i forskning og teknologi finansieres i hovedsak av oljeselskapene og utgjorde i 2016 om lag 3,2 mrd. kroner for sektoren under ett. Utviklingen i de senere år viser at investeringene i FoU økte frem til 2013 til et nivå i underkant av 4,2 mrd. kroner for deretter å synke. Etter 2013 har derimot andelen av den selskapsinterne forskningsaktiviteten økt. Dette indikerer at det er de eksterne forskningsmiljøene som har opplevd de største reduksjonene. Norges forskningsråd er bekymret for denne utviklingen og følger den tett i dialog med operatørene.

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede myndighetsansvaret for forskning på sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten. Den offentlig finansierte forskningen er i hovedsak organisert som en del av Forskningsrådets store petroleumsprogram, PETROMAKS2. Denne satsingen er videreført og gjort synkron med resten av PETROMAKS2-programmet, samt

gjort om til en løpende satsing med tre-årige programplaner.

#### 1.5.4 Regjeringens konklusjoner

##### 1.5.4.1 FORVENTNINGER TIL HMS-NIVÅET

Petroleumsvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskapning og inntekter til staten. Samtidig er petroleumsvirksomheten en industri med potensial for storulykke og med arbeidsmiljøutfordringer, og det må stilles høye krav til HMS-arbeidet og HMS-nivået. HMS-situasjonen i petroleumsvirksomheten må kontinuerlig stå høyt på dagsordenen. Norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS. Dette er et tydelig signal til petroleumsnæringen om at den, i alle faser av virksomheten, må strekke seg langt for kontinuerlig å forbedre sikkerheten. Dette forplikter næringen til å arbeide forebyggende og langsiktig med HMS. Et sentralt krav i petroleumsregelverket er at aktørene kontinuerlig skal videreutvikle og forbedre nivået for helse, miljø og sikkerhet.

Over tid har HMS-nivået i petroleumsvirksomheten utviklet seg i en positiv retning, og myndighetene og partene i næringen er enige om at sikkerhetsnivået er høyt. Storulykkeindikatoren var i 2017 på et lavt nivå. Norsk petroleumsvirksomhet har imidlertid vært preget av endringer, både i aktivitetsnivå, lønnsomhet og aktørbilde. I 2015 og 2016 var det flere alvorlige hendelser og ulykker. RNNP viste i 2017 en negativ utvikling når det gjelder psykososialt arbeidsmiljø og sikkerhetskultur, og det var en økning i alvorlige personskader. Det er fortsatt nødvendig å videreutvikle sikkerhetsnivået, gjennomføre effektiviseringstiltak og redusere kostnadsnivået. Virksomheten må ha et langsiktig perspektiv med fokus på både et høyt HMS-nivå, ressursforvaltning og verdiskapning. Næringen må ivareta alle disse hensynene. Petroleumstilsynet skal følge opp at næringen i forbindelse med effektiviseringstiltak fortsatt videreutvikler et høyt sikkerhetsnivå.

##### 1.5.4.2 OPPFØLGING AV ANSVAR

Det er virksomhetene som er ansvarlige for HMS-nivået i petroleumsvirksomheten. Myndighetenes oppfølging kommer i tillegg til, og ikke som erstatning for, virksomhetenes egen oppfølging. HMS-regelverket i norsk petroleumsvirksomhet stiller strenge krav til måloppnåelse, men åpner for frihet i valg av løsninger, noe som gir næringen et handlingsrom som tilrettelegger for utvikling av nye løsninger for økt effektivitet og samtidig et høyt HMS-nivå. Omstillingen som petroleumsindustrien har vært gjennom de siste årene, viser også at næringen selv har avgjørende innflytelse over kostnadsnivået i petroleumsvirksomheten. Både ansvaret for og nøkkelen til kontinuerlig forbedring av HMS-nivået og effektiv drift ligger derfor hos næringen selv.

Det forventes at næringen er i stand til å styre og tilpasse seg endringer i petroleumsvirksomheten og samtidig tar ansvar for å videreutvikle og styrke sikkerheten og arbeidsmiljøet. Dette ansvaret innebærer også oppfølging av påseplikten, både operatørens oppfølging av leverandører nedover i kjeden og rettighetshavers oppfølging av operatøren. På dette området bør innsatsen i næringen forsterkes i tiden som kommer.

Det er en forutsetning for dagens HMS-regime at partene i næringen legger til rette for samarbeid og medvirkning på to- og trepartsarenaene, dette må ha høy prioritet i næringen. Det er positivt at samarbeidet på trepartsarenaene oppleves som konstruktivt og vellykkende. Det er også positivt og viktig at næringen sammen tar ansvar for å etablere og følge opp viktige forbedringsprosjekter for å redusere ulykkesrisiko og bedre arbeidsmiljøet, for eksempel kjemikalieprosjektet, gasslekkasjeprojekter og lignende. Betydningen av trepartssamarbeidet er imidlertid avhengig av at dette har effekt på topartssamarbeidet og på HMS-arbeidet i selskapene. Organisasjonene i trepartssamarbeidet må derfor ta ansvar for å følge opp at diskusjoner, erfaringsveksling og læring formidles til og følges opp blant deres medlemmer.

#### 1.5.4.3 REGIMET FOR OPPFØLGING AV HELSE, MILJØ OG SIKKERHET

Regimet for oppfølging av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten er utviklet og utformet med tanke på oppfølging av en komplisert og høyteknologisk næring i kontinuerlig utvikling. Myndighetene og partene anser i hovedtrekk at dagens HMS-regime er robust og velfungerende og bør videreføres. HMS-regimet anses i seg selv å ha hatt stor betydning for den positive utviklingen og det høye sikkerhetsnivået i norsk petroleumsvirksomhet i dag. Det etablerte HMS-regimet vil fortsatt være viktig, gitt det høye risikopotensialet og den raske teknologiske utviklingen i næringen. Samtidig forutsetter en god bruk av handlingsrommet i regimet at de tre partene har gjensidig tillit og respekt for hverandres roller og ansvar. Det har de siste årene blitt diskutert om utviklingen, med endringer i aktørbildet, omstillinger og effektiviseringskrav og press på partsamarbeidet, kan utfordre dagens HMS-regime. Utfordringer og utprøving av grensene for valg av løsninger kan bidra til at tilliten mellom aktørene settes på prøve, og at HMS-regimet kommer under press. Dette må aktørene i næringen være bevisste på.

Petroleumsnæringen må vektlegge merverdien av partssamarbeidet. Det er iverksatt samarbeidstiltak for å komme inn i et bedre spor når det gjelder blant annet partsamarbeid, regelverksforståelse, oppfølging av storulykkesrisiko og arbeidsmiljøutfordringer.

Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn og på en aktiv og synlig måte vurdere sin virkemid-

delbruk. Dette gjelder i alle faser av petroleumsvirksomheten. Utviklingen kan tilsi at det i noen tilfeller er behov for at Petroleumstilsynet er tydeligere i sin reaksjonsbruk og i nødvendig grad etterprøver at avvik og pålegg blir fulgt opp.

Gjennom oppfølging av konsesjonssystemet bidrar myndighetene sammen til et høyt sikkerhetsnivå på norsk sokkel. Beslutninger om HMS-regelverket kan ha betydning for effektiv drift, og beslutninger om tildeling og overdragelser kan ha betydning for sikkerhetsnivået på norsk sokkel. Myndighetene må derfor sørge for at man har seriøse og kompetente aktører på norsk sokkel. Petroleumstilsynets og Arbeids- og sosialdepartementets praktisering av tildelingskriteriene når det gjelder hensynet til HMS, bør gjennomgå med jevne mellomrom, for å sikre at disse hensyn ivaretas på en god måte. Viktige formål med tildelingskriteriene og praktiseringen av disse er å fremme både god ressursforvaltning og et høyt sikkerhetsnivå.

#### 1.5.4.4 VIDERE UTVIKLING I PETROLEUMSVIRKSOMHETEN

Petroleumsnæringen er i kontinuerlig endring. Etter oljeprisfallet i 2014 er det gjennomført særlig store endrings- og effektiviseringsprosesser, og de pågår fremdeles. Det forventes at næringen i tider med endringer, omstillinger og innsparinger sørger for relevant og tilstrekkelig kompetanse, både gjennom rekruttering og kompetanseoppbygging. Petroleumsnæringen må i tiden fremover også ha høy bevissthet på endringer i arbeidsinnhold og arbeidsmiljø ved omstillinger, og arbeide for at virksomhetene har oppmerksomhet på forebygging og oppfølging av eventuelle helseeffekter av slike endringer.

Kunnskap og ny teknologi er i kontinuerlig utvikling i petroleumsvirksomheten, og nye konsepter og driftsformer tas i bruk. Teknologiutvikling, herunder digitalisering, er en betingelse for økt sikkerhet og effektivitet i petroleumsvirksomheten. Dette kan imidlertid også medføre nye utfordringer. Ny teknologi som har betydning for både effektivitet og sikkerhet, må tas i bruk. Næringen må følge opp at dette prioriteres av selskapene. Petroleumsnæringen må sørge for kontinuerlig forbedring av HMS-nivået, også i tider med store omstillinger og effektiviseringskrav i virksomheten.

En partssammensatt arbeidsgruppe arbeider med problemstillinger rundt fartøysbruk på sokkelen, for å komme frem til et mer omforent virkelighetsbilde i «flerbruksfartøysaken». Det vises til anmodningsvedtak nr. 1101 (2016–2017), der Stortinget har bedt regjeringen utrede mulighetene for å stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norske farvann og på norsk sokkel. Utredningen sorterer under næringsministeren, og skal blant annet klargjøre kyststatens handlingsrom i norske farvann og på norsk sokkel uten å komme i konflikt med flaggstatsprinsippet. Det vil kunne være

relevant å se hen til denne utredningen også i forbindelse med flerbruksfartøysaken. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om saken på egnet måte når disse prosessene er slutført.

Både Petroleumstilsynet og Safetec tegner i sine rapporter et bilde hvor en økende del av aktiviteten på norsk kontinentalsokkel gjøres fra skip. En naturlig konsekvens av denne utviklingen er at sikkerhetsmyndigheten retter større oppmerksomhet mot denne delen av petroleumsvirksomheten. Tilsynsinnsatsen mot fartøysaktiviteten på kontinentalsokkelen vil skjerpes, innenfor rammen av petroleumsløven.

#### 1.5.4.5 KUNNSKAP OG DOKUMENTASJON

Det er nødvendig med kontinuerlig kunnskapsutvikling og god dokumentasjon når det gjelder HMS i petroleumsvirksomheten, ikke minst som følge av den teknologiske utviklingen. Videreutvikling og oppfølging av RNNP er et viktig tiltak her.

Det er også i årene fremover behov for satsing på forskning og innovasjon innen HMS i petroleumssektoren. Dette understøttes i Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024, der det fremgår at petroleumsvirksomheten trenger ny kunnskap for å opprettholde det høye nivået på helse, miljø og sikkerhet. Forskingen innenfor helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten har tradisjonelt vært særlig innrettet mot problemstillinger som har vært viktige for næringen. Det er også viktig å utforske bredere problemstillinger som kan bli aktuelle for næringen på lengre sikt, som betydningen av omstillingsprosesser og endrede rammebetingelser for arbeidsmiljø- og storulykkerisiko, samt særlige utfordringer knyttet til petroleumsvirksomhet i nordområdene.

I en tid med store omstillinger og endringer i næringen er det avgjørende å frembringe et mest mulig relevant kunnskapsgrunnlag som skal bidra til ny kompetanse, teknologi og innovasjoner for å forhindre storulykker og forbedre HMS i petroleumsvirksomheten. Dette arbeidet må i fremtiden prioriteres høyt i næringen, organisasjonene og selskapene.

#### 1.5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et høyt HMS-nivå i petroleumsvirksomheten er viktig for både samfunnet og næringen selv. For å sikre en bærekraftig fremtid for norsk petroleumsvirksomhet må næringen redusere kostnader og effektivisere driften, samtidig som en opprettholder og videreutvikler et høyt HMS-nivå, sikrer god ressursforvaltning og ivaretar verdiskapning.

Behov for bedre oppfølging og samarbeid fra næringens side på en rekke områder påpekes. De fleste av disse tiltakene foreslås i utgangspunktet på felles arenaer og i regi av partene selv, og krever i seg selv ikke regelverksendringer eller særskilte investeringer utover ar-

beidsinnsats fra partene. Målene er å bidra til bedre samarbeid mellom partene og løpende forbedring av helse-, miljø- og sikkerhetsnivået. Det forventes at kunnskaps- og teknologiutvikling i fremtiden prioriteres høyt i næringen, organisasjonene og selskapene. Målsettingen er å bidra til kontinuerlig forbedring og utvikling som støtter opp under den felles ambisjonen om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS. Det er vanskelig å anslå de økonomiske effektene av slike løpende, forebyggende tiltak og kunnskapsutvikling, men kostnadene knyttet til manglende HMS-arbeid og storulykker kan være meget store. Et dårlig arbeidsmiljø er svært kostbart for samfunnet og for virksomhetene. God forebygging kan bidra til et høyere nivå på helse, miljø og sikkerhet og dermed også til effektiv drift og god samfunnsøkonomi. Ved vedtak og ved eventuelle regelendringer gjelder også utredningsinstruksen, noe som blant annet innebærer at nytte- og kostnadsvirkninger skal belyses og fremgå. Arbeid med en sektorveileder i samfunnsøkonomisk analyse for petroleumsvirksomheten som også dekker helse, miljø og sikkerhet, er i slutfasen.

Det kan være behov for en tydeligere oppfølging fra tilsynsmyndighetens side. Utfordringer i næringen kan føre til behov for tydeligere reaksjonsbruk og i større grad å etterprøve at avvik og pålegg blir fulgt opp. Det foreslås ikke å endre dagens HMS-regime eller tilsynsstrategi, men Petroleumstilsynet må på en aktiv og systematisk måte ta stilling til effektiv virkemiddelbruk, og ta i bruk hele bredden av virkemidler om nødvendig. Et godt, nøytralt og omforent faktagrunnlag er også viktig for det videre HMS-arbeidet i petroleumsvirksomheten. Prosjektet Risikonivået norsk petroleumsvirksomhet (RNNP) er et viktig grunnlag for næringens videre prioriteringer og for politikktutforming på området. RNNP bør videreutvikles og styrkes for å sikre en mest mulig balansert og presis bruk av resultater og analyser. En tydeligere tilsynsoppfølging og et godt kunnskaps- og faktagrunnlag følges i utgangspunktet opp gjennom planlegging og prioritering av ressurser innenfor dagens rammer.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Venstre, Terje Breivik, viser til Meld. St. 12 (2017–2018) om Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til behandlingen av St. meld. nr. 7 (2001–2002) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, jf. Innst. S. nr. 169 (2001–2002), om at det skulle fremlegges en melding om HMS-tilstanden i petroleumsvirksomheten hvert fjerde år. Disse medlemmer merker seg at forrige melding om HMS-tilstanden i petroleumsvirksomheten ble fremlagt i 2011 (Meld. St. 29 (2010–2011) jf. Innst. 333 S (2011–2012)).

Komiteen støtter den brede enigheten mellom myndighetene og partene i næringen om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende innen HMS. Komiteen mener det er særlig viktig å holde fast ved denne målsetningen i tider preget av kostnadsreduksjoner og effektivisering av driften.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at storulykkeindikatoren i 2017 var på et lavt nivå, men ser med bekymring på den negative utviklingen innen psykososialt arbeidsmiljø og økningen i alvorlige personskader. Flertallet mener at Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn, og deler regjeringens syn på at tilsynet må bli tydeligere i sin reaksjonsbruk og etterprøve at faktiske pålegg blir fulgt opp.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser at storulykkeindikatoren i 2017 var på et lavt nivå, men mener den negative utviklingen når det gjelder arbeidstakernes oppfatninger av fysisk og psykososialt arbeidsmiljø og økningen i alvorlige personskader er urovekkende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at det i all hovedsak er et høyt sikkerhetsnivå i norsk petroleumsvirksomhet, og at utviklingen over tid har vært positiv. HMS-meldingen for petroleumsvirksomheten beskriver et HMS-regime som i all hovedsak anses som velfungerende, og viderefører ambisjonen om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på helse, miljø og sikkerhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til petroleumsløven § 10-2 Ledelse av petroleumsvirksomhet, base mv., som lyder:

«Rettighetshaver skal påse at virksomheten kan utøves på forsvarlig måte i samsvar med gjeldende lovgivning og under ivaretagelse av hensynet til god ressursforvaltning, helse, miljø og sikkerhet. Rettighetshavers organisasjon i Norge skal ha en struktur og størrelse som gjør at rettighetshaver til enhver tid kan fatte infor-

merte beslutninger om sin petroleumsvirksomhet etter denne lov.

For å sikre etterlevelse av første ledd kan departementet i det enkelte tilfelle, og i den grad det anses nødvendig i forhold til omfanget av rettighetshavers virksomhet, oppstille særskilte krav til rettighetshavers organisasjon i Norge. Departementet kan også, dersom hensynet til god ressursforvaltning eller helse, miljø og sikkerhet tilsier det, pålegge rettighetshaver å bruke bestemte baser.

Rettighetshaver skal påse at forholdene blir lagt til rette, slik at fagforeningsvirksomhet blant egne ansatte og entreprenørens og underentreprenørens personell kan foregå i samsvar med norsk praksis.»

Disse medlemmer forventer at regjeringen i sin ambisjon om at «norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS», også utnytter det handlingsrom regjeringen har gjennom petroleumsløven § 10-2.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det har kommet tydelige signaler fra arbeidstakersiden om at partssamarbeidet i petroleumsvirksomheten er utfordret. Myndighetene deltar direkte i trepartssamarbeidet, men har også et ansvar for å påse at topartssamarbeidet fungerer til det beste for partene og næringen.

### **HMS-regimet i norsk petroleumsvirksomhet**

Komiteen viser til at det norske HMS-regimet for petroleumsvirksomheten er funksjonelt og dermed åpner for stor frihet i valg av løsninger. I en tid med store endringer i næringen er det særlig viktig å opprettholde et funksjonelt HMS-regelverk, som sikrer innovasjon og nye løsninger samtidig som bransjen er verdensledende innen HMS.

Komiteen merker seg at Petroleumstilsynets mest brukte virkemidler er dialog og samhandling. Pålegg er en kraftigere reaksjon, som igjen kan forsterkes ved stans eller tvangsmulkt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, anser det som nødvendig at tilsynet i tiden fremover blir tydeligere i sin reaksjonsbruk.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti forventer at Petroleumstilsynet er tydelig i sin reaksjonsbruk.

### **Petroleumsvirksomheten**

Komiteen viser til at det innen petroleumsvirksomheten stadig tas i bruk nye tekniske løsninger, eksisterende infrastruktur benyttes ved produksjon av nye felt, ubemannede innretninger og spesialskip øker i omfang. Komiteen understreker at i en tid med effektiv-

sering og omstilling i bransjen er det særskilt viktig å opprettholde og videreutvikle et høyt HMS-nivå.

Komiteen har merket seg at bruken av flerbruksfartøy har økt og skapt tilhørende offentlig debatt de siste årene. Flerbruksfartøy er ikke et juridisk begrep, men en samlebetegnelse om hjelpéfartøy som kan brukes til å utføre forskjellige forsynings- og støttefunksjoner. Komiteen forventer at tilsynsaktiviteten og myndighetsoppfølgingen av fartøybruken på norsk sokkel styrkes i tiden fremover.

Komiteen viser til at antall sysselsatte i petroleumsnæringen sank med nesten 50 000 personer mellom 2013 og 2016 på grunn av konjunktursvingninger etter oljeprisfallet i 2014.

Komiteen merker seg at ifølge arbeidstakernes oppfatninger har det psykososiale arbeidsmiljøet blitt svekket i samme periode, jf. 2017-undersøkelsen om Risikonivå i norsk petroleumssktor.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener denne utviklingen må snus for å sørge for at kostnadskutt og effektivisering i bransjen ikke påvirker HMS-nivået negativt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at det er naturlig at perioder preget av nedgang og omstilling vil påvirke det psykososiale arbeidsmiljøet. Flertallet fremhever at for å sikre en bærekraftig fremtid for norsk petroleumsvirksomhet, må næringen redusere kostnader og effektivisere driften, samtidig som en opprettholder og videreutvikler et høyt HMS-nivå. Flertallet viser videre til at på tross av stor omstilling, har petroleumsvirksomheten holdt et gjennomgående høyt nivå på sikkerheten.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at RNNP viser at opplevd risiko har en negativ utvikling. RNNP 2017 oppsummerer funnene på følgende måte:

«Opplevelsen av fare har totalt sett hatt en negativ utvikling siden 2015. 8 av 13 risikoforhold vurderes signifikant mer negativt enn ved forrige måling. Som tidligere er det høyst vurdering av fare knyttet til fallende gjenstander, gasslekkasje og alvorlige arbeidsulykker, mens størst (negativ) endring finner vi når det gjelder opplevd fare for helikopterulykke. I forhold til 2015 er det kun opplevd fare for eksplosjon, radioaktive kilder, kollisjoner med skip/fartøy/drivende gjenstander, sammenbrudd i innretningers bærende konstruksjoner eller tap av oppdrift/flyteevne og fallende gjenstander som ikke viser en negativ utvikling.»

Disse medlemmer anser opplevd risiko som viktig å redusere for at arbeidstakerne skal føle trygghet

på arbeidsplassen, og forventer at myndighetene og partene i næringen setter seg mål om å snu den negative utviklingen.

### Risiko, utvikling og oppfølging

Komiteen viser til at undersøkelsen om risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet er det viktigste verktøyet for å kartlegge HMS-tilstanden i sektoren. Undersøkelsen er et samarbeid mellom selskapene, myndighetene, bransjeforeningene, fagforeningene og relevante forskningsmiljøer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at RNNP har som overordnet mål å overvåke risikonivået og måle effekter av sikkerhets- og arbeidsmiljøarbeidet over tid. Målingen i RNNP dekker ikke alle sider ved sikkerhet og arbeidsmiljø, og gir derfor et forenklet bilde av en kompleks virkelighet. Flertallet viser til at RNNP bygger på kvalitative og kvantitative historiske data som hentes fra flere kilder. Flertallet merker seg videre at det har vært diskusjoner mellom partene om oppslutningen på spørreskjemaundersøkelsen er for lav. Den har ligget mellom 30 og 50 pst., og flertallet fremhever at denne svarprosenten kunne vært høyere. Flertallet ber om at departementet vurderer tiltak for å øke svarprosenten og sikre kvaliteten på spørreskjemaundersøkelsen. Flertallet viser videre til at Petroleumstilsynet samarbeider med Statens arbeidsmiljøinstitutt om å utvikle en mer effektiv og brukervennlig behandling og rapportering av spørreskjemaene fra RNNP-undersøkelsen. Formålet er å øke kvaliteten på rapporteringene og bidra til økt bruk av resultater i næringen, mer brukervennlig formidling og at resultatene brukes mer aktivt til forbedringsarbeid.

Flertallet merker seg at det synes å være en økning i bekymringsmeldinger. Omtrent 80 pst. av bekymringsmeldingene omhandler det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet. Et fellestrekk er at de fleste meldingene er knyttet til omstillings- og effektiviseringsprosesser.

Flertallet viser til at storulykkeindikatoren var på et lavt nivå i 2013 og 2014, men hadde et høyere nivå i 2015 og 2016. I 2017 var nivået på samme nivå som i 2013 og 2014. Flertallet merker seg at storulykkeindikatoren viser en positiv utvikling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at det er avgjørende at spørreundersøkelsen om risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet har den legitimiteten den trenger for å bli anerkjent av partene og myndighetene i HMS-arbeidet. Svarprosenten fra 2017 på 30 pst. er etter disse medlemmers mening i den sammenheng for lav, og

regjeringen bør sammen med bidragsyterne i undersøkelsen iverksette tiltak for høyere svarprosent i neste undersøkelse om risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet.

Disse medlemmer har merket seg at det i 2016 og 2017 har kommet flere bekymringsmeldinger fra arbeidstakerne i petroleumsvirksomheten. Disse går på manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser, svak eller manglende medvirkning, press på arbeidstidsordninger, dårlig rapporteringskultur og utfordringer innen opplæring/kompetanse.

Disse medlemmer viser til at spørreskjema-kartleggingen om risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet for 2015 og 2017 viser at arbeidstakerne påpeker utfordringer med det psykososiale arbeidsmiljøet, sikkerhetsklima og rapporteringskultur. Videre var det i 2017 en økning i antall alvorlige personskader. Disse medlemmer mener dette underbygger behovet for at myndighetene sammen med partene grundig gjennomgår erfaringer og læringspunkter fra ulykkene med formål å minimere antall alvorlige personskader i norsk petroleumsvirksomhet.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at myndigheter og næringen arbeider systematisk for å redusere kjemikalieeksponeringen for arbeidstakere i norsk petroleumsvirksomhet. Spørreundersøkelsen om risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet for 2015 og 2017 viser en økning i arbeidstakernes opplevde kjemikalieeksponering. Disse medlemmer mener det er særlig viktig at petroleumsmyndighetene i samarbeid med helsemyndighetene i sitt arbeid er oppmerksomme på helsefarer som risiko for eksempelvis hudkreft hos oljearbeidere.

Komiteen merker seg at spørrekartleggingen i 2017 av risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet viser at ansatte som har opplevd omorganisering og nedbemanning, opplever høyere risiko for skader, sykefravær, helseplager og dårligere sikkerhetsklima og psykososialt arbeidsmiljø.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det bør være et mål at konjunktorene ikke skal gjenspeiles i de ansattes opplevde HMS-nivå eller psykososiale arbeidsmiljø.

Disse medlemmer mener det er negativt at en økende andel av arbeidstakerne som har svart på spørreundersøkelsen om risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet, opplever et press om ikke å melde inn hendelser for dermed å «ødelegge statistikken».

Disse medlemmer viser til at stadig mer arbeid på norsk kontinental sokkel utføres fra såkalte flerbruksfartøy. Per dags dato gjelder arbeidsmiljøloven for alle innretninger, faste og flytende, som har direkte kon-

troll over brønner. Arbeidsvilkårene til ansatte på skip som ikke har direkte kontroll over brønner, reguleres av skipsfartslovgivningen hvor skipet er registrert («flaggstatsprinsippet»).

Komiteen har merket seg at Safetecs rapport fra februar 2018 beskriver en økning i bruken av flerbruksfartøy på norsk sokkel fra 2010 til 2016.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til det partssammensatte arbeidet som skal avsluttes høsten 2018, som skal forene partenes virkelighetsforståelse samt handlingsrom i eventuelle endringer i lover og regler for de fartøysansattes vern og sikkerhet.

Komiteen har merket seg at det har vært få tilfeller av trykkløst sykdom hos dykkere etter 1991, og at dykkere fra 2018 skal omfattes av spørreundersøkelsen om risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet. I likhet med departementet forventer komiteen at Forskningsrådet utfører forskning knyttet til yrkesdykking i tiden fremover.

Helikoptervirksomheten er ikke en direkte del av petroleumsvirksomheten, men komiteen vil bemerke at flygningen har en iboende risiko som må håndteres. Til tross for en positiv sikkerhetsutvikling etter 1990 var det en tragisk ulykke i april 2016 som krevde 13 menneskeliv på Turøy utenfor Bergen. Komiteen er ellers tilfreds med at de felleseuropeiske tilleggsreglene for offshore helikopteroperasjoner (HOFO-regelverket) ikke anses å omfattes av EØS-avtalen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, mener det er næringen som har ansvaret for sikkerheten, og det forventes at næringen tilpasser seg endringer i petroleumsvirksomheten og samtidig styrker sikkerheten i arbeidsmiljøet. Flertallet viser videre til at Petroleumstilsynet i noen tilfeller må bli tydeligere i sin reaksjonsbruk, og etterprøve at avvik og pålegg blir fulgt opp. Petroleumstilsynet må på en aktiv og systematisk måte ta i bruk hele bredden av virkemidler når det er nødvendig. Flertallet mener planleggingen av tilsynet kan bli mer målrettet og muligens i større grad basere seg på RNNP-funn.

Flertallet viser til Safetecs rapport om utviklingstrekk og bruk av flerbruksfartøy, hovedrapport ST-12578-2, som er ment som et faglig grunnlag for det partssammensatte arbeidet med siktemål å komme frem til en mest mulig omforent virkelighetsforståelse. Partene har blitt involvert og har bidratt underveis i Safetecs utredning. Den partssammensatte gruppen kom med sine skriftlige innstillinger til arbeidet 7. mai 2018. Flertallet merker seg at det er ulike oppfatninger om



kvaliteten i Safetec-rapporten og hvorvidt den gir et riktig bilde av petroleumsvirksomheten.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Stortingets behandling av Representantforslag 61 S (2016–2017) fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om å gjøre arbeidsmiljøloven gjeldende for petroleumsrelaterte aktiviteter fra fartøyer på norsk sokkel, jf. Innst. 298 S (2016–2017). Representantforslaget fremmet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innen 1. august 2017 utarbeide og sette i kraft en forskriftsendring om at arbeidsmiljøloven fullt ut skal gjelde for petroleumsrelaterte aktiviteter (herunder bl.a. konstruksjon, rørlegging, vedlikehold og fjerning) som skjer fra fartøyer på norsk sokkel.»

Gjennom komiteens behandling gikk Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti bort fra dette forslaget og fremsatte i stedet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, i samarbeid med partene i arbeidslivet, gjennomgå dagens regelverk og forskrifter med sikte på å endre arbeidsmiljølovens virkeområde for regulering og tilsyn med petroleumsaktivitet, slik at aktivitet utført fra fartøy i tilknytning til petroleumsvirksomhet omfattes og reguleres av norsk lov.»

Senterpartiet holdt imidlertid fast på det opprinnelige forslaget, som også ble fremsatt i innstillingen.

Ved Stortingets behandling av Innst. 298 S (2016–2017) 23. mai 2017 fikk ingen av disse forslagene flertall.

Dette medlem mener fortsatt at arbeidsmiljøloven fullt ut skal gjelde for petroleumsrelatert arbeid (herunder blant annet konstruksjon, rørlegging, vedlikehold og fjerning) som blir utført fra fartøyer på norsk sokkel. Dette vil på en effektiv måte rette opp i eksisterende hull i lovgivningen som har gitt grunnlag for undergraving av lønns- og arbeidsvilkår ved petroleumsrelaterte aktiviteter som utføres fra flerbruksfartøyer.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innen 1. oktober 2018 utarbeide og sette i kraft en forskriftsendring om at arbeidsmiljøloven fullt ut skal gjelde for petroleumsrelatert arbeid (herunder blant annet konstruksjon, rørlegging, vedlikehold og fjerning) som blir utført fra såkalte flerbruksfartøyer på norsk sokkel.»

### Oppfølging av HMS-regimet

Komiteen mener de ulike samarbeidsprosjektene, som eksempelvis Sikkerhetsforum, mellom partene i petroleumsvirksomheten og myndighetene, er av stor betydning for den norske næringens verdensledende

posisjon innen HMS. Komiteen mener videre at det norske HMS-regimet må videreføres og utvikles.

Komiteen mener det er viktig at Petroleumstilsynet sikres tilstrekkelig med ressurser, for å ha autoritet og kunne føre effektive tilsyn med næringen. Det er ulike syn på om tilsynets tillitsbaserte strategi er hensiktsmessig i dagens situasjon med nye selskaper, restruktureringer og omorganiseringer i bransjen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, deler departementets syn på at Petroleumstilsynet, på bakgrunn av endrede forhold og flere krevende situasjoner, utviser mer tydelighet i sin reaksjonsbruk og følger opp sine pålegg på en troverdig måte.

Komiteen viser til at Petroleumstilsynet påpekte i forbindelse med sitt hovedtema for 2017 – «Trenden skal snus» – at man så et økt press på partssamarbeidet. Komiteen viser til tilsynserfaringen som viser at i selskaper med godt samarbeidsklima, hvor reell arbeidstakermedvirkning fungerer, bidrar partssamarbeidet positivt til HMS-arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti deler departementets syn på at Petroleumstilsynet, på bakgrunn av endrede forhold og flere krevende situasjoner, både må være tydelig i sin reaksjonsbruk og målrettet følge opp de pålegg tilsynet gir.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker på denne bakgrunn at myndighetene bruker alle tilgjengelige virkemidler for å påvirke både to- og trepartssamarbeidet i positiv retning.

Disse medlemmer påpeker at Petroleumstilsynet også har avdekket press på vernearbeidet. Flere selskap mangler klare retningslinjer for hvilke oppgaver og ansvar verneombudene skal fylle. Videre er det uttalt at det er satt av mindre tid til vernearbeidet enn tidligere, og at verneombudene involveres for sent i sakene. Disse medlemmer mener vernearbeidet er en viktig faktor for petroleumsvirksomhetens høye HMS-nivå, og forventer at både myndigheter og selskapene påser at det er tilstrekkelig med planlagt tid, kompetanse og retningslinjer til å utføre verneombudsarbeidet på en god måte.

Disse medlemmer viser til at sosial dumping tidligere har vært et satsingsområde for Petroleumstilsynet, og at det er innen ISO-fagene det er flest innleide og utenlandske arbeidstakere.

Disse medlemmer viser til at denne gruppen ikke har en allmenngjort tariffavtale.

Komiteen viser til at innleie offshore fra 2017 er en del av spørreundersøkelsen om risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ber regjeringen følge utviklingen tett for å sikre at hovedregelen også i fremtidens petroleumsnæring er faste og hele stillinger.

Komiteen merker seg at Petroleumstilsynet skriver i sin årsrapport for 2017 at «Etter endringene om arbeidstid i Arbeidsmiljøloven (AML) fra 2015 har vi mottatt flere bekymringsmeldinger der uforutsigbar arbeidstid og mulighetene for restitusjon og hvile er berørt». Komiteen mener denne utviklingen må følges tett og om nødvendig i forbindelse med spørreundersøkelsen om risikonivået i norsk petroleumsvirksomhet i 2019.

### Regjeringens konklusjoner

Komiteen ønsker å videreføre ambisjonen om at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på HMS. Det er i så måte bekymringsfullt at det i 2015 og 2016 var flere alvorlige hendelser og ulykker, selv om HMS-nivået generelt i bransjen må sies å være høyt.

Etter komiteens vurdering er en forbedring av partssamarbeidet i næringen en forutsetning for å også i fremtiden ha et høyt HMS-nivå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at myndighetene deltar i trepartssamarbeidet, som på en aktiv måte må påvirke topartssamarbeidet og HMS-arbeidet i bedriftene og på den enkelte innretning.

Komiteen viser til at kontinuerlig forbedring av HMS-nivået er nødvendig for å opprettholde et høyt nivå og for å tilpasse HMS-arbeidet til en næring i endring. Komiteen anser ny kunnskap som avgjørende for å videreutvikle HMS-arbeidet, hos myndighetene, bedriftene og hos den enkelte arbeidstaker.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, merker seg de siste års økning i bruk av flerbruksfartøy på norsk sokkel. Det vises til den partssammensatte gruppen som skal slutføre sitt arbeid høsten 2018. Flertallet viser til departementet og arbeidsgruppens arbeid, og ser frem til deres vurderinger før reglene behandles nærmere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at frem til reguleringen av

fartøysaktiviteten blir revidert, deler disse medlemmer regjeringens ønske om å skjerpe tilsynsaktiviteten mot fartøyene innenfor rammen av petroleumsloven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at dagens petroleumsvirksomhet har vært gjennom en utfordrende periode, og det har kommet tydelige signaler om at partssamarbeidet er under press. Dette er det imidlertid delte oppfatninger om.

Flertallet mener petroleumsnæringen må vektlegge verdien av partssamarbeidet, og at Petroleumstilsynet må være et sterkt og tydelig tilsyn og på en aktiv og synlig måte vurdere sin virkemiddelbruk. Sikkerhet er ferskvare, og petroleumsvirksomheten er en industri med potensial for storulykker. Flertallet viser videre til at det er selskapene som opererer på norsk sokkel som er ansvarlige for den virksomheten som utføres. Selskapene må ta fullt og helt ansvar innen helse, miljø og sikkerhet der de har operasjoner eller lisenser. Dette er et grunnleggende prinsipp for virksomhetene på norsk sokkel som må ligge fast.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget viser til den partssammensatte gruppen som vurderer regelverket for flerbruksfartøy, og ber regjeringen innen utgangen av 2018 komme tilbake til Stortinget med oppfølging av arbeidet med reguleringen av flerbruksfartøy.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sine merknader om flerbruksfartøyer med tilhørende forslag under kap. 1.5.4.3.

## 3. Forslag fra mindretall

### Forslag fra Arbeiderpartiet:

#### Forslag 1

Stortinget viser til den partssammensatte gruppen som vurderer regelverket for flerbruksfartøy, og ber regjeringen innen utgangen av 2018 komme tilbake til Stortinget med oppfølging av arbeidet med reguleringen av flerbruksfartøy.

### Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen innen 1. oktober 2018 utarbeide og sette i kraft en forskriftsendring om at arbeidsmiljøloven fullt ut skal gjelde for petroleumsrelatert arbeid (herunder blant annet konstruksjon, rørlegging, vedlikehold og fjerning) som blir utført fra såkalte flerbruksfartøyer på norsk sokkel.

#### **4. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

**v e d t a k:**

Meld. St. 12 (2017–2018) – Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten – vedlegges protokollen.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 5. juni 2018

**Erlend Wiborg**

leder

**Eigil Knutsen**

ordfører

