Internasjonale reguleringsregimer og sikkerheten

HMS-forskning for norsk petroleumsvirksomhet.

Stavanger 24 mai 2011

Preben H. Lindøe

University of Stavanger

Disposisjon

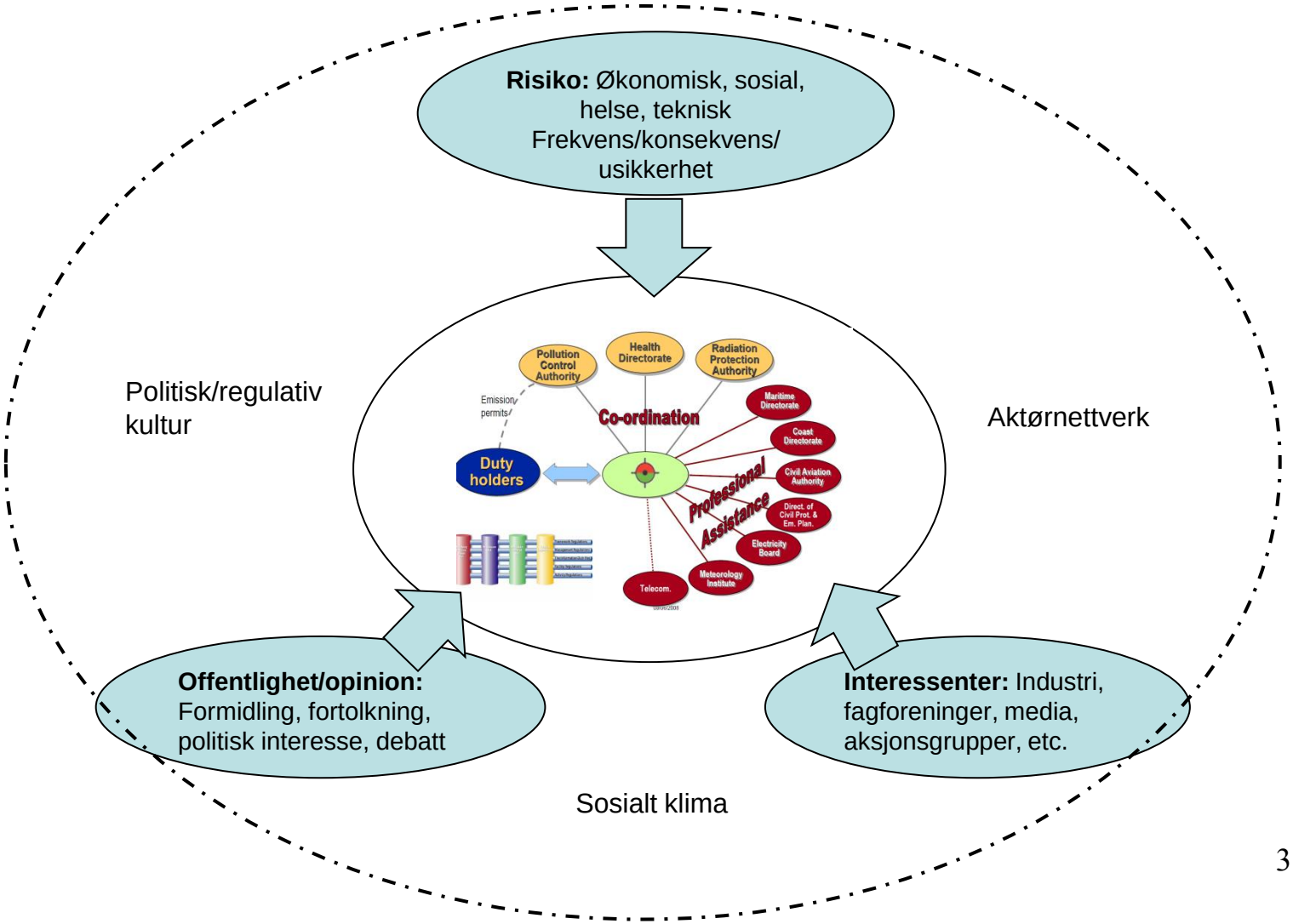
- Et regime for risikoregulering¨:
  - Betegnelse på styreform, politisk system eller en bestemt styrings- eller rettsordning
  - ”The Government of Risk”
  - ”Risk governance”

- Hvordan forstå (og sammenlikne) ulike regimer?
  - Historien de kan leses inn i
  - Konteksten de fungerer i
  - Kulturen de er en del av

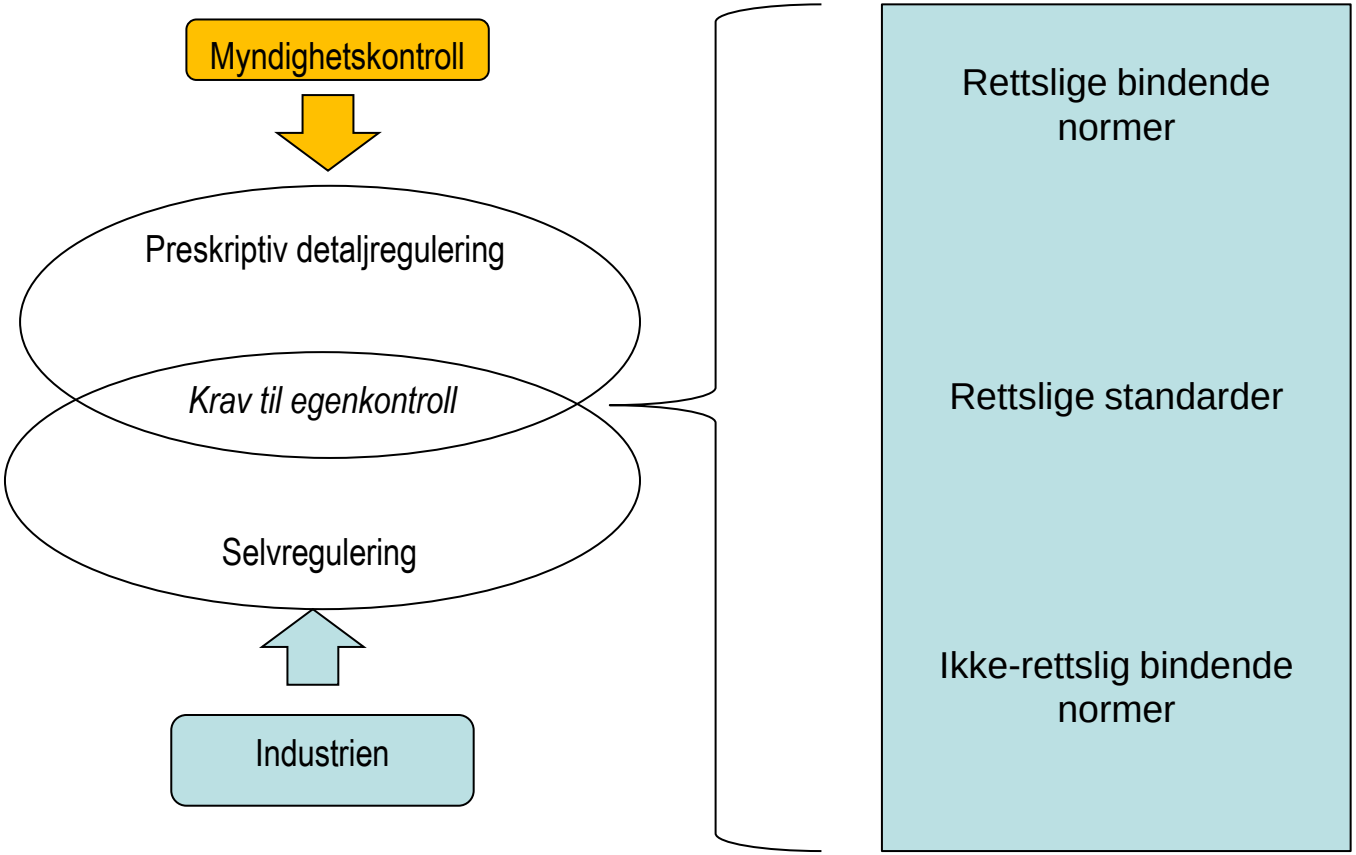
- En sammenlinkning av norsk regime med USA

Et regime for regulering av risiko

Hood. Rothstein and Baldwin (2001) *The Government of Risk*, Oxford
Renn (2008) *Risk Governance*, Earthscan.



Ulik politisk/regulativ kultur: Myndighetskontroll v.s. ”selvregulering”



Hierarki av normer

Kategoryi	Hovedgruppe	Eksempler
Rettslig bindende normer	Lover	Petroleumsloven, Arbeidsmiljøloven
	Forskrifter	*Rammeforskriften (*Kongelig res.): Administrative forskrifter (Ptil): - *Styringsforskriften* - *Aktivitetsforkriften* - *Innretningsforskriften* - Andre forskrifter
Rettslige standarder Ikke-rettslige normer	Veiledninger Ulovfestede virkemidler	Veiledning og fortolkning til forskrifter Henstillinger, likelydende brev, kampanjer, meroffentlighet, advarsel, etc,
	Industrinormer (Standarder og prosedyrer)	NORSOK-standarder* Anerkjente industristandarder Virksomhetenes egne krav, prosedyrer og retningslinjer Projektspesifikke krav, prosedyrer og retningslinjer

Nordsjøerfaring 1980s v.s. Mexicogulfen 2010

Bravo-utblåsingen

Alexander Kielland

Piper Alpha

Historien

Konteksten

Kulturen

Deepwater Horizon

1977 1980 1988 2010

Et paradigmeskifte innen risikoregulering

Påvirkningsfaktorer:
- Miljøbevegelsen: R. Carson (1962): ”Den tause våren”
- Ny arbeidsmiljøregulering: (Arbeidsmiljøloven av 1977)
- Systemforståelse (U. Beck (1986): Risikosamfunnet)
- De-regulering og modernisering av forvaltningen
- Nye styringssystemer (egenkontroll/internkontroll)

Gammelt regime:
Reaktivt med preskriptive tekniske krav

Nytt regime:
Proaktivt, risikobasert med mål- og funksjonskrav

(1900) 1970 1990 2000 2010

Industrihistorien: Seveso (1976), Three Miles (1979), Bhopal (1984), Tjernobyl (1986)
Offshorehistorien i Nordsjøen:
Bravo (1977), Alexander Kielland (1980), Piper Alpha (1988)

Faser, storulykker and reguleringer i Nordsjøen

Faser på norsk sokkel	Storulykker i Nordsjøen	Risikoregulering Norsk sokkel	Risikoregulering UK
Entreprenør 1970-1976	Sea Gem 1965 (13*) Brann på Ekofisk A, 1975	Petroleums loven (1963) Forskrifter knyttet til sikker praksis, etc. (1975 og 1976)	The Mineral Working Act 1971 Robens Report (1972) HSWA (1974)
Første konsolidering 1977-1980	Blow-out Bravo, 1977 Alexander Kielland disaster, 1980 (123*)	Arbeidsmiljøloven av 1977	Burgoyne-komiteen (1980)
Metningsfase 1981-1988	Piper Alpha,1988 (167*)	Internkontrollforskrift (1981), Petroleumsloven (1985)	Lord Cullen rapporten. Introduksjon av "Safety Case"
Re-organisering 1989-1996		Petroleumsloven (1996)	The Offshore Safety Act og Safety Case Regulation (1992)
Andre konsolidering 1997-	Helicopter ulykke Norne,1997 (12*)	Regelverks-revisjon (2001) Ptil utskilt fra OD (2004)	The Offshore Installation Regulations/Safety Case, (2005)

* Angir antall omkomne

Sammenlikning norsk regime med USA (I)

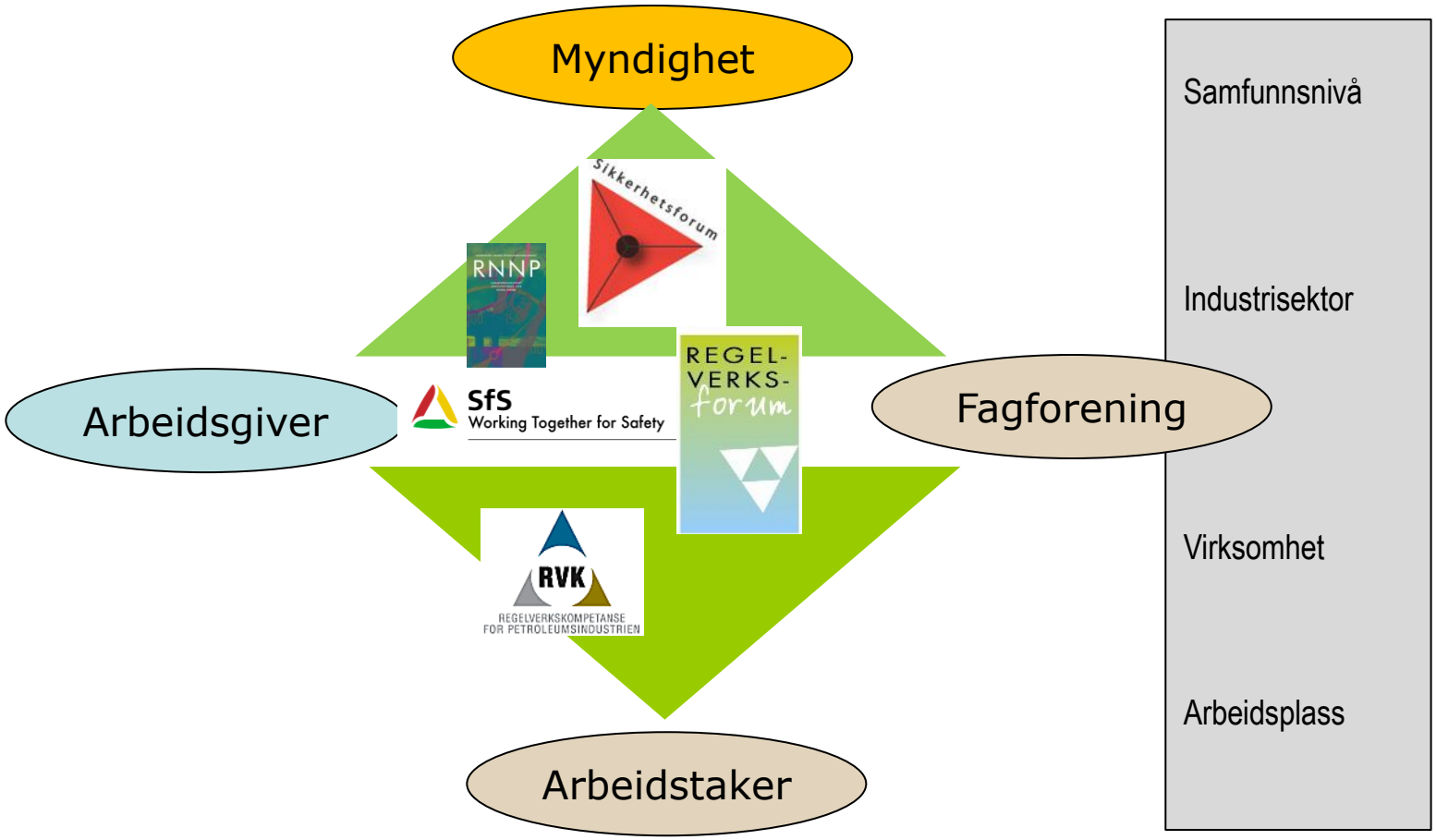
Område	Norsk kontinentalsokkel	US Outer Continental Shelf
Legalt rammeverk	Samstemt og integret lovverk basert på ytelse og med funksjonelle krav. Rammeforskrift med underliggende forskrifter	En rekke lover og forskrifter basert på preskriptive og detaljerte regler og med en menge tvingende myndighetkrav
Kost-nytte analyser	Praktiseres på en udogmatisk måte (Ref. ALARP)	Presidentdirektiv som verner industrien mot økte byrder ved regulering
Rettslige standarder	Bruk av rettslige standarder gir fleksibilitet og fortolkningsrom. Selskapene står fritt til å velge industristandarder som oppfyller regelkrav	Myndightene tilpasser industri- standarder som legger dem inn i regelverket.

Sammenlikning norsk regime med USA (II)*

Område	Norsk kontinentalsokkel	US Outer Continental Shelf
Inspeksjoner og sanksjoner	Én sterk og koordinerende aktør. Planlagte inspeksjoner basert på tillit og dialog. "Myk" og støttende tilnærming.	Flere myndighetsorgan praktiserere uanmeldte inspeksjoner. Omfattende sjekklister Eks.: "Potential Incidents for Non-Compliance" (PINC). Tøff tilnærming.
Medvirkning fra arbeids-takere	Aktiv medvirkning på flere nivå (Nasjonalt, industri- og virksomhetsnivå)	Ingen medvirkning av arbeidstakere på sentrale beslutningsnivå.

* Baram, M. *"Preventing accidents in the Offshore Oil and Gas operations: the US Approach and Some Contrasting Features of the Norwegian Approach"*, (Se www.uis.no/robustregulation)

(Makt)balanse mellom aktører og interesser



Oppsummering

- ”Reguleringsregime” er et nyttig analytisk verktøy for å forstå og endre rammebetingelser for sikkerheten i petroleumsindustrien.

- Historien, konteksten og kulturen gir nyttige perspektiv:
  - ved endring av et regime
  - ved sammenlikning av regimer

- Konsistens mellom grunnleggende verdier, interessenters legitime rolle, maktfordeling og ”spilleregler” er sentralt for et robust risikoregime

- *Prosjektinformasjon:* www.uis.no/robustregulation

- Oppsummeringskonferanse for prosjektet ”Robust regulation in the petroleum industry” 17 november. Petroleumstilsynet, Stavanger.