



OLJEDIREKTORATET

Petroleumstilsynet
postboks@ptil.no

Deres ref.
16/1289

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
OD 16/576 /TG/OdT/KIH/KSR

Dato **03 OKT 2017**

Høring - Forslag til endringer i HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten til havs og enkelte landanlegg

Oljedirektoratet (OD) viser til brev av 30.6.2017 fra henholdsvis Statens strålevern, Miljødirektoratet (MDir), Helsetilsynet i Rogaland og Petroleumstilsynet (Ptil) som omhandler høring med forslag til endringer i HMS-regelverket for petroleumsvirksomheten til havs og enkelte landanlegg.

OD har vesentlige innvendinger til den foreslåtte endringen av bestemmelsen i aktivitetsforskriften § 69 om brønntesting av letebrønner. Videre har vi også merknader til forslag til ny § 69a om opprenskning og oppstart av produksjonsbrønner, samt til reguleringen av enklere innretninger og bruken av fartøy. Vi savner en tydelig begrunnelse for hvorfor forslagene fremmes, samt en grundigere konsekvensvurdering av disse. Vår vurdering er at disse forslagene bør trekkes tilbake og evt. vurderes på nytt i nært samarbeid med ressursmyndighetene.

1 Aktivitetsforskriften § 69 - Brønntesting av letebrønner

1.1 Forslaget griper inn i sentralt regelverk på ressursforvaltningsområdet

Etter ODs vurdering innebærer forslag til endring av § 69 at miljømyndighetene foretar reguleringer på ressursmyndighetenes forvaltningsområde. OD er bekymret for at forslaget kan komme i konflikt med eksisterende ressursregelverk og ODs ressursforvaltningsrolle. Det foreslås, bla å sette krav til gjennomføring av formasjonstesting og en plikt til å vurdere og dokumentere skriftlig alternativer til brønntesting og alternative metoder for brønntesting.

Forslaget griper inn i sentralt regelverk på ressursforvaltningsområdet, og da særlig forskrift til ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten (rf) § 9. Vi viser også til petroleumsløven (pl) §§ 1-2, 4-1, 4-4, 10-1 og § 10-4, forskrift til lov om petroleumsvirksomhet (pf) §§ 23 og 48 og rf §§ 2, 8 og 23-25.

Høringsforslaget gir MDir en fullmaktsbestemmelse der MDir kan stille ytterligere krav til brønntesting. OD mener at det kan være uheldig med en slik fullmaktsbestemmelse, både med hensyn til manglende forutsigbarhet og usikkerhet knyttet til anvendelsesområdet.

Etter vår vurdering er forslaget ikke tilstrekkelig harmonisert med eksisterende regulering om formasjonstesting i ressursregelverket, og vil i sin ytterste konsekvens kunne være uforenlig med vårt regelverk.

OD vil videre understreke at miljømessige konsekvenser også skal vurderes etter eksisterende ressursregelverk. Dette omtales ytterligere nedenfor.

1.2 Begrepsbruk

OD mener at terminologien i ressursregelverket må være styrende også for bruk i annet regelverk. Begrepet «*formasjonstesting*» er en bedre beskrivelse av formålet med aktiviteten. Brønntesting er et begrep som leverandørindustrien bruker, og det er først og fremst relatert til utstyr for prosessanlegg og nedihullsutstyr etc.

«Med formasjonstesting menes testing av brønnens produksjons- eller injeksjonsegenskaper i maksimalt 10 strømningsdøgn». Det er dessuten viktig å skille mellom formasjonstest og formasjonstestlogging. Formasjonstestlogging vil si repetert trykk-/testmåling i en brønn (RFT).

1.3 Betydningen av å innhente formasjonsdata fra letebrønner

OD er opptatt av at kunnskapsinnhenting, i form av bla. formasjonstesting, vil bidra til en mer optimal utvinning.

Formasjonstesting av letebrønner gir grunnleggende informasjon om reservoarets egenskaper med hensyn til strømning, varighet, væske/gass-forhold og reservegrunnlag. Dette kan som regel ikke fremskaffes på annen måte. Denne informasjonen gir igjen grunnlag for en mest mulig optimal utbygging med hensyn til produksjonsforløp og kapasitet. Videre vil det ved formasjonstesting fremskaffes bedre informasjon om forkastninger, vannproduksjon, permeabiliteter og skineffekter.

Formasjonstesting har vært helt kritisk for at flere felt har blitt/blir utbygd. Nytteverdien av datainnsamlingen vurderes som vesentlig for god ressursforvaltning.

OD er av den oppfatning at forslaget vil kunne virke mot sin hensikt, da det kan føre til en høyere terskel for å teste formasjoner etter vellykkede boreoperasjoner. I dag gjennomfører rettighetshaverne i mindre grad enn før formasjonstesting. Dette kan ha sammenheng med at petroleumsregelverket ikke har noen obligatoriske krav til formasjonstesting, samtidig som miljøkravene har blitt strengere. Forslaget vil ytterligere medvirke til færre formasjonstester, og vil gi selskapene mulighet til blant annet å bestride eventuelle vedtak fra OD. Ut fra et ressursforvaltningssynspunkt er dette uheldig. OD ønsker ut fra faglige vurderinger økt bruk av formasjonstesting og prøveutvinning. Vi understreker også at begrensninger i bruk av formasjonstester og prøveutvinning vil kunne lede til ressursøding og suboptimal utvinning og derved økt energiforbruk og forurensning.

1.4 Forholdet til forurensningsloven § 4

OD mener at hjemmelsgrunnlaget for den foreslåtte reguleringen må vurderes i forhold til forurensningsloven § 4. Forurensningsloven § 4 gir hjemmel for miljømyndighetene til å regulere de sider av virksomheten som «*jevnlign fører til forurensninger*». Formasjonstester har begrenset varighet og hyppighet, og er derfor etter ODs vurdering ikke å anse som en aktivitet som «*jevnlign fører til forurensning*».

Dette er et sakfelt hvor det er av sentral betydning å ha klare skiller mellom departementenes ansvarsområder. På relevante områder foreligger det allerede reguleringer fastsatt av ressursmyndighetene, jf. vedlegg hvor relevante regler er gjengitt. Bestemmelsene er av sentral betydning for ressursforvaltningen.

Vi viser for øvrig til merknadene til § 4 i Ot.prp.nr.11 (1979-1980). Her framgår blant annet følgende:

«Siktemålet med disse unntakene er å opprettholde den arbeidsfordelingen som gjelder i dag, nemlig at Kommunaldepartementet har hovedansvaret for den preventive sikkerheten».

Dette må da gjelde også i forhold til Olje- og energidepartementets myndighetsområde. Videre fremkommer det:

«Bestemmelsen i § 4 første ledd annet og tredje punktum bruker uttrykket «sider av virksomheten som regelmessig kan føre til forurensninger». Dette peker på det sentrale i den ansvarsdeling som gjelder i dag mellom Kommunaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet på den ene side, og forurensningsmyndighetene på den annen side. Imidlertid vil det i enkelte tilfeller kunne være usikkert om en kan si at utslipp må regnes som kontinuerlige.»

«Forurensningsloven skal først og fremst nyttes til en nærmere regulering av virksomheten for å få kontroll med de kontinuerlige utslipp og gi regler om oljevernberedskapen. Forskriftshjemmelen i § 9 kan heller ikke nyttes til å fastsette forskrifter angående den preventive sikkerheten.»

«Tvilsspørsmålene må avgjøres for de forskjellige forurensningstyper etter et samlet skjønn».

1.5 Hensynet til miljø og fakling er ivaretatt

Ressursforvaltningen har alltid hatt som en overordnet målsetning at ressurser ikke skal ødes. Derfor har blant annet fakling alltid vært underlagt ressursmyndighetenes kontroll, og behovet for fakling er pr. i dag underlagt en streng vurdering. Tillatelse til fakling inngår i produksjonstillatelsen.

OD viser igjen til at petroleumsregelverket i sentrale bestemmelser ivaretar hensynet til miljø. Miljøhensyn ivaretas bl.a. ved at både fakling av petroleum og andre utslipp skal holdes på et lavest mulig nivå.

Vi vil understreke at formasjonstesting bidrar til bedre planlegging av en mer miljøvennlig og kostnadseffektiv utbygging av et felt, for eksempel ved at det ikke bores flere utvinningsbrønner enn det som er nødvendig. På denne måten blir formasjonstester og også opprensning og oppstart av utvinningsbrønner (omtalt nedenfor) gode miljøinvesteringer på lang sikt.

1.6 Alternative teknologimetoder

I høringsforslaget fremkommer det at *«alternative metoder for brønntesting»* skal vurderes for å minimere utslipp til luft og sjø.

Alternative teknologier vil normalt bli vurdert også under eksisterende regelverk som følge av at det er store kostnader knyttet til formasjonstesting. Ved formasjonstesting må operatøren mobilisere prosesseringsanlegg (STE), brønntestestreng (DST/DHT) og brønnspecialister (10-12 personer), samt forlenge bruk av rigg og personell. Det må derfor kunne legges til grunn at en rettighetshaver ikke vil bruke store ressurser på en formasjonstest dersom det ikke er helt nødvendig.

Det er imidlertid ikke alltid at alternative metoder vil gi tilstrekkelig kunnskap om reserver i funn. I tilfeller hvor reservoarene har moderat permeabilitet og er lagdelt, kan mini-DST være et alternativ eller supplement til DST. Det samme gjelder formasjonsevaluering ved hjelp av lukket kammer og alternative teknikker ved bruk av kabel. I slike tilfeller vil det ikke være behov for separator og annet overflateutstyr og heller ikke for fakling. Ved disse alternative metodene vil en imidlertid bare få reservoarinformasjon av begrenset lengde, hvilket betyr at dette ofte ikke vil være et fullgodt alternativ.

2 Aktivitetsforskriften § 69a - Opprensning og oppstart av produksjonsbrønner

OD har også innvendinger til forslaget til ny forskriftsbestemmelse § 69a, med til dels sammenfallende begrunnelse som vi har gitt i tilknytning til aktivitetsforskriften § 69. Også her foreslås det at miljømyndighetene skal ha en generell hjemmel til å stille ytterligere krav til opprensning og oppstart av produksjonsbrønner.

OD mener at § 69a ikke i tilstrekkelig grad ivaretar ressursmessige hensyn og den er heller ikke tilstrekkelig harmonisert med ressursregelverket.

2.1 Viktigheten av opprensning

OD finner grunn til å forklare hvorfor brønnopprensning er viktig. Dersom opprensningen ikke gjøres optimalt, kan brønnen få skader som tilsvarer en kraftig produksjonsreduksjon (10 – 20% er ikke uvanlig). Det vil si at for hver femte brønn som blir boret, må det bores en ekstra brønn for å kompensere for tapt produksjon. Det er derfor både ressursmessig og miljømessig besparende å foreta grundig opprensning samtidig med oppstart av nye utvinningsbrønner.

Opprensning av utvinningsbrønner er som regel nødvendig både i forbindelse med oppstart av nye brønner, og i forbindelse med brønnintervensjon i gamle brønner. Dette kan skje enten fra faste innretninger med tørre brønnhoder eller fra havbunnsbrønner. Det er også mulig at en kombinerer en brønnopprensning med en formasjonstest for å samle inn tilleggsdata fra reservoaret.

Manglende opprensning kan være svært uheldig fordi tilbakestrømning over lengre avstander (eventuelt til land) med potensielt forurensende væsker og/eller metallbiter kan være en sikkerhetsrisiko for rørrnettverket. Det er eksempler på at utilstrekkelig opprensning av spesielt havbunnsbrønner har ført til at produksjonsmanifolder og strupeventiler har blitt erodert. I forbindelse med boring inn i reservoaret vil noe boreslam gå inn i formasjonen, og da bygges det opp et «filter» mot formasjonen. Slammet og uønsket materiale i brønnen reduserer nærbrønnsstrømningsegenskapene i stor grad. For å redusere skadene i nærbrønnsområdet er det derfor viktig å strømme brønnen med tilstrekkelig volum (rate) for å kunne fjerne så mye som mulig av boreslammet, «filteret» og annet materiale før brønnen settes i normal produksjon.

Redusert brønnopprensning og brønnintervensjoner vil gi mindre produktive brønner. Kostnadene med dette i form av tapt produksjon burde vært vurdert og beregnet i høringsforslaget.

3 Reguleringen av enklere innretninger og fartøy som inngår som en integrert del av utbyggingsløsningen

OD viser til at Arbeids- og sosialdepartementet har satt ned en partssammensatt arbeidsgruppe for å komme fram til en mer felles forståelse av både fysiske og juridiske forhold når det gjelder bruken av flerbruksfartøy på norsk sokkel. Selv om flerbruksfartøy ikke er direkte regulert i det foreliggende forslaget, mener OD at det likevel kan være av betydning å avvente anbefalingene fra arbeidsgruppen før det besluttes endringer i regelverk som berører dette. Vi viser i denne sammenheng også til at slike typer fartøy uansett pr. i dag er underlagt rettslig regulering.

Regelverksforslaget vil innebære særnorske regelverkskrav for slike fartøyer. Dette vil kunne medføre at særskilte Walk to Work (W2W) - fartøyer må bygges/ombygges for norsk sokkel for å imøtekomme nye krav. Dette vil være kostnadsdrivende og kan medføre at denne typen utbyggingsløsning ikke velges, noe som kan få betydning for om mindre felt blir bygd ut. Dette kan føre til dårligere ressursforvaltning, som igjen vil føre til et samfunnsøkonomisk tap.

4 Manglende kost- nyttevurderinger

I høringsbrevet sies det «Det er ventet at endringene vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser da kravene reflekterer dagens praksis og forventninger til operatørene med hensyn til vurderinger og dokumentasjon». Det er imidlertid ikke henvist til hvilken praksis det her er tale om og etter ODs vurdering er det ikke klart hvilken (forvaltnings)praksis det henvises til.

OD mener at forslaget til regelverksendringer, og da særlig forslaget om innføring av arbeidsmiljøloven i rammeforskriften og innretningsforskriften på W2W –fartøyer, skulle vært kost-nytte vurdert.

Tilsvarende burde de økonomiske konsekvenser ved å innføre et nytt regelverk som kan føre til redusert aktivitet i forbindelse med formasjonstesting og brønnopprensning/brønnintervensjoner vært vurdert, jf. omtalen over.

5 Involvering av andre myndigheter

OD mener at ressursmyndighetene skulle vært involvert på et tidligere tidspunkt. En sektorveileder er under utarbeidelse med nærmere angitte anbefalinger og rutiner. Veilederen er utarbeidet med deltagelse fra involverte departementer og underliggende etater. Selv om denne ikke formelt er vedtatt enda, så mener vi at flere av forslagene til regelverksendringer burde vært drøftet med ressursmyndighetene og vært underlagt en prosess sammenfallende med det sektorveilederen foreskriver.

6 ODs anmodning

På bakgrunn av ovennevnte kommentarer, anmoder OD om at de påpekte forslagene til regelverksendringer trekkes tilbake. Dersom forslaget opprettholdes, ber OD om at ressursmyndighetene involveres før vedtagelse av endringer som kan ha betydning for ressursforvaltningen.

Med hilsen

Bente Nyland
oljedirektør

for

Trond Gjertsen
juridisk rådgiver

Vedlegg: Sentralt regelverk på ressursforvaltningsområdet
Kopi: Olje- og energidepartementet

