



Til
Olje- og energiminister Åslaug Haga
Olje- og energidepartementet,
Einar Gerhardsens plass 1,
Postboks 8148Dep, 0033 Oslo

Oslo, 31. januar 2008

Avvikling av ordningen med Tildeling av forhåndsdefinerte områder (TFO) på norsk sokkel

Natur og Ungdom, Norges Naturvernforbund, Bellona og WWF-Norge vil med dette anmode Olje- og energidepartementet om å avvikle tildelingsordningen Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) på norsk sokkel.

TFO forhindrer politisk styring av aktiviteten på norsk sokkel, og ivaretar ikke erklærte mål om økosystembasert forvaltning. Tildelingsprosessen har vokst langt utover sitt formål og blir etter organisasjonenes mening i dag brukt til andre formål enn hva som lå i intensjonen da TFO ble opprettet. Dersom TFO-ordningen opprettholdes, krever organisasjonene at den gjennomgås med sikte på å styrke hensyn til miljø og politisk styring av tildelinger i modne områder på sokkelen og at de modne områdene på norsk sokkel ikke utvides ytterligere.

TFO har gått vekk fra sitt opprinnelige mandat

Som et supplement til konsesjonsrundene, ble Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) presentert i oljemeldinga i 2001 (St.meld nr 38 (2001-2002)). Den nye ordningen skulle føre til utvinning av ressursene i modne områder hvor petroleumsvirksomheten var avtagende, men hvor det var et klart potensial for å påvise mindre ressurser som var lønnsomme å utvinne dersom disse ble tilknyttet eksisterende installasjoner. Videre ble det presisert at dette var aktuelt for områder i Nordsjøen og enkelte områder i Norskehavet.

Norsk kontinentalsokkel kan deles inn i ulike områder med relativt ulik grad av modenhet. I store deler av Nordsjøen har en i lang tid hatt stor petroleumsaktivitet, og flere av de største feltene har vært i produksjon i lengre tid. Selv om en i disse områdene har avtagende forventninger til å gjøre nye, store funn, er det fortsatt et klart potensial for å påvise mindre ressurser som er lønnsomme å utvinne dersom disse tilknyttes eksisterende installasjoner. Vi står overfor samme situasjon i enkelte modne områder i Norskehavet. (St.meld nr 38 (2001-2002)kap 5.3.1)

I 2004 ble områder i Norskehavet en del av TFO, og til tross for det som sto i meldingen ble også 25 blokker eller deler av blokker i Barentshavet ble inkludert (OED 2004). I St.meld nr

38 (2003-2004):19 sto det at de områdene som er omfattet av TFO ikke er blant de mest fiskeri- og miljøfølsomme. Utvidelse av modne områder i etterkant har ikke vært i tråd med denne intensjonen.

Direktoratet for Naturforvaltning (DN) har også ønsket en revurdering av TFO, da tildelingsordningen har gått svært langt i fra det som var utgangspunktet for opprettelsen av TFO. DN skrev i sin høringsuttalelse til forslag til TFO fra 18.01.08:

Sett i lys av at TFO allerede er utvidet innover i et av de høyest prioriterte av de verdifulle områdene i Barentshavet, samt omfattende forslag til utvidelser av TFO områder i verdifulle og miljø sensitive områder i 2008, stiller DN spørsmål om TFO-systemet gjennomføres innenfor sine opprinnelige intensjoner. (...) DN savner en evaluering og diskusjon av TFOsystemet som inkluderer flere interesser enn oljeindustrien selv, spesielt for å vurdere om systemet ivaretar miljøhensyn på en tilstrekkelig måte.

Problem med politisk styring og TFO

TFO skal øke forutsigbarheten til selskapene hvilket innebærer at områder som har vært definerte som forhåndsdefinerte områder i tidligere runder, automatisk vil bli en del av de neste rundene (Oljedirektoratet 2005). Det betyr i praksis at TFO bare kan gjøres større, ikke mindre. Det vil bety at en beslutning fra tidligere år legger føringer for hvor mye areal som skal utlyses på norsk sokkel for tildelingsrunder i modne områder framover. Når blokker er inkludert i TFO vil de alltid være tilgjengelig for selskapene. Dette er i motsetning til de ordinære konsesjonsrundene, hvor områder som ikke blir tildelt vil være gjenstand for ny vurdering ved konsesjonsrunde. I de områdene som allerede er definert som modne vil det dermed ikke være mulig å revurdere en utlysning av området fra år til år. Selskapene kan levere inn søknader hele året, og departementet behandler søknadene en gang i året (St.meld nr 38 (2001-2002):kap 5.3.1).

Handlingsrommet til politiske myndigheter er begrenset når det gjelder TFO. TFO skulle i utgangspunktet bare omfatte modne områder på sokkelen. Med de nye tilleggene i TFO 2007 av områdene i Barentshavet kan i prinsippet alle områder på sokkelen inkluderes i TFO, da disse ikke oppfyller kriteriene som var satt i intensjonen for modne områder.

Slik TFO fremstår i dag, mister politiske myndigheter kontrollen med det viktigste styringsvirkemiddelet på sokkelen, konsesjonssystemet, fordi byråkratene i OED administrer ordningen. Når områder er utlyst på norsk sokkel er det tradisjon for at områdene tildeles så lenge det er interesse hos selskapene om områdene. Tildelingsprosessen er således en prosess som handler om hvilke selskaper som skal få hvilke blokker. TFO betyr at politiske myndigheter mister styring av tildelingstempo som har innvirkning på utvinningsgraden, investeringsnivået på sokkelen og muligheten for å ta ut områder på grunn av miljø- og fiskerihensyn.

TFO ivaretar ikke miljøhensyn

Det er de samme miljøkravene i alle TFO-rundene. Utvinningstillatelsene i disse områdene vil normalt stille krav om raskere gjennomføring av arbeidsforpliktelsene enn på resten av sokkelen. Det er vanlig at det stilles "drill or drop"-krav (St.meld nr 38 (2001-2002):kap 5.3.1).

Det vil heller ikke bli bedt om miljøfaglige vurderinger for utlysning av områder som allerede er definert som modne. Det er kun i forbindelse med utvidelse av TFO at det som regel blir bedt om en miljøfaglig vurdering. Tildeling av forhåndsdefinerte områder foregår hvert eneste

år, mens konsesjonsrundene de siste årene har vært hvert annet år. I dag omfatter TFO 197 blokker (TFO 2007), det er langt mer enn de ordinære konsesjonsrundene.

TFO bryter med helhetlige forvaltningsplaner

Stortinget har vedtatt å legge økosystembasert forvaltning til grunn for bruk av ressursene i havområder under norsk forvaltning, og med Forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og Vesterålen som den første regionale planen (St. melding nr. 8 (2005-2006)). Denne skal revideres allerede i 2010. Et pågående arbeid skal munne ut i en stortingsmelding om forvaltningsplan for Norskehavet i 2009, og en framtidig forvaltningsplan for Nordsjøen er antydnet.

Norske myndigheter har høstet internasjonal anerkjennelse for arbeidet med forvaltningsplaner. TFO-ordningen bryter imidlertid med prinsippene bak modellen og truer med å undergrave forvaltningsplanene.

Manglende åpenhet

Olje- og energidepartementet har varslet større åpenhet og gjennom høringer økt mulighet for påvirkning i tildelingsprosesser på norsk sokkel enn tidligere. Det er i dag et åpenbart underskudd på åpenhet om forhåndsdefinerte områders utstrekning og rundt omfanget av tildelinger i forhåndsdefinerte områder, noe som er et ytterligere argument for å avskaffe ordningene. Dersom ordningen opprettholdes, forutsettes det at man tar i bruk åpne høringer som prinsipp også her.

Foreliggende forslag til utvidelse av modne områder på norsk sokkel

Olje- og energidepartementet sendte 23.01.08 ut forslag til utvidelse av modne områder på norsk sokkel til Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Flere av fagetatene fraråder de foreslåtte utvidelsene. Miljøverndepartementets faginstanser ved Statens forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for Naturforvaltning frarådet at 31 av de 34 foreslåtte blokkene skulle defineres som modne, da områdene var sårbare ift fiskeri og miljøhensyn. SFT skrev i sin høringsuttalelse 18.01.08:

Med unntak av de tre nordlige blokkene i Norskehavet vil SFT fraråde utvidelse av de forhåndsdefinerte områdene i Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen. Dette fordi de ligger i eller ved særlig sårbare områder, eller i områder med begrenset kunnskap om naturressursene.

Havforskningsinstituttet (HI) fraråder utvidelse av forhåndsdefinerte områder i flertallet av de foreslåtte blokkene i Norskehavet og Nordsjøen. Fiskeridirektoratet peker på omfattende fiskeriaktivitet i flere av de foreslåtte områdene. Norsk Polarinstitut (NP) er kritisk til den foreslåtte utvidelsen i Barentshavet.

Felles for både SFTs, DNs og HIs vurderinger er at faginstansene peker på det pågående arbeidet med ny forvaltningsplan for Norskehavet og den nært forestående revisjonen av forvaltningsplan Barentshavet.

DN, SFT og NP peker på at de foreslåtte utvidelsene i Barentshavet går inn i områder som er definert som særlig sårbare og verdifulle hele året. Det er uheldig da TFO medfører hyppigere tildelinger og skaper dermed et økt aktivitetsnivå og gir økt belastning for det sårbare området. DN mener at definering av dette området som modent strider mot

forvaltningsplanens krav om særskilt aktsomhetsplikt i dette området. Undertegnede organisasjoner støtter denne vurderingen.

På bakgrunn av dette krever undertegnede organisasjoner at:

- TFO avvikles på som tildelingsmekanisme på norsk sokkel da institusjonen har gått langt utover det som var utgangspunktet for ordningen og ikke ivaretar hensyn til ønske om politisk styring av aktivitetsnivå og miljøhensyn på norsk sokkel.
- Modne områder på norsk sokkel ikke utvides ytterligere.
- Det foretas en gjennomgang av hvordan miljøhensyn, hensyn til faglige innspill og politisk styring og åpenhet ivaretas i tildelingsprosessen.

Med vennlig hilsen

Ingeborg Gjørum
Leder i Natur og Ungdom

Marius Holm
Nestleder i Miljøstiftelsen Bellona

Lars Haltbrekken
Leder i Norges Naturvernforbund

Rasmus Hansson
Generalsekretær i WWF-Norge

Kopi sendt til:

Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen
Fiskeri- og kystdepartementet,
Grubbegt. 1,
Postboks 8118 Dep, 0032 Oslo

Miljøvernminister Erik Solheim
Miljøverndepartementet,
Myntgata 2,
Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo