Høring Meld. St. 28 (2010-2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten

TFO-ordningen utvides

Ordningen med TFO eller 'tildeling av forhåndsdefinerte områder' kom opp til evaluering fordi miljøfaglige myndigheter som Klif og Direktoratet for Naturforvaltning ba om det. De var bekymret for om ordningen ble gjennomført etter sine opprinnelige intensjoner. Bellona har tidligere kalt en del av tildelingene for sniktildeling, helt utenom demokratiske prosesser. I stedet for å ta innover seg kritikken mot ordningen, så åpner denne meldingen for at enda større områder skal bli innlemmet i TFO.

Ordningen ble opprinnelig konstruert for å virke i såkalte 'modne' områder og gir anledning til petroleumsvirksomhet utenom de vanlige konsesjonsrundene.Ordningen har lenge vært misbrukt og ikke 'modne'-områder har vært delt ut. Nå kan enda flere ikke-modne områder innlemmes.

Definisjonen på et TFO-område er nå at det oppfyller *et eller flere* av følgende tre kriterier 1) Arealet er infrastrukturnært 2) Arealet har en letehistorie, areal med kjente letemodeller 3) Arealet grenser til eksisterende forhåndsdefinerte områder, men er ikke omsøkt i nummerte runder. Bellona mener at Olje- og energidepartementet med denne definisjonen trosser sine miljøfaglige etater, idet dagens melding nærmest gir blankofullmakt til å søke om tildeling av oljeboringsfelt overalt.

Ordningen utvides igjen og har beveget seg vekk fra sitt opprinnelige mandat. På bakgrunn av dette mener Bellona at:

- TFO-ordningen må avvikles da den har gått langt utover sitt opprinnelige mandat
- Definering av klare begrensninger for hvilke områder som i utgangspunktet kan defineres som modne. Disse begrensningene bør blant annet innebære sårbarhetskriterier slik at TFO ikke kan omfatte områder som er særlig sårbare i forhold til miljø og fiskerihensyn.
- En vurdering av TFO må innebære at man redefinerer områder som tidligere har blitt definert som modne, og dermed tar dem ut av ordningen. Dette gjelder områder som er særlig sårbare i forhold til miljø og fiskerihensyn og for blokker som i realiteten ikke kan defineres som modne.
- TFO-ordningen må ha en ekstern evaluering. En reel evaluering må involvere eksterne aktører som kan belyse problemstillingene, blant annet knyttet til ivaretakelse av politisk styring og miljøhensyn
- Dersom TFO-ordningen opprettholdes må det være en forutsetning med åpne høringer.

TFO-ordningen må avvikles

TFO skal øke forutsigbarheten til selskapene, noe som 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 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). Det er de samme miljøkravene i alle 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).

Problem med politisk styring og TFO

TFO er en lock-in prosess som innebærer at areal bare kan legges til og ikke trekkes fra. Det betyr at handlingsrommet til politiske myndigheter er begrenset. TFO skulle i utgangspunktet bare omfatte modne områder på sokkelen. Med de nye tilleggene i TFO de siste årene av områdene i Barentshavet kan i prinsippet alle modne områder på sokkelen inkluderes i TFO. Det betyr at politiske myndigheter mister kontrollen med det viktigste styringsvirkemiddelet på sokkelen, konsesjonssystemet, ved at det vil bli byråkratene i OED som 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.

Definisjon av modne områder

Når TFO først ble igangsatt i 2003, var det i all hovedsak modne områder i Nordsjøen som ble inkludert i ordningen. Siden den tid har TFO bare vokst seg større, og vokst ut av proporsjon i forhold til hva som kan anses som modne blokker på norsk sokkel. I Barentshavet er i dag over 60 blokker inkludert i TFO. Det er altså over 60 såkalte modne blokker i et havområde som så langt kun har utbygging fra Snøhvitfeltet. Man har med andre ord gått bort fra den opprinnelige definisjonen av et modent område, som henvist til lengre opp.

Ivaretakelse av miljøhensyn i TFO

Det 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. TFO tildelingene foregår hvert eneste år, mens konsesjonsrundene de siste årene har vært hvert annet år. Miljøbelastningen for områder som er definert som modne er beregnet å være høyere enn områder som er underbelagt de ordinære konsesjonsrundene. Aktivitetstempoet er sannsynligvis høyere, da lisensen utlyses igjen umiddelbart om det ikke iverksettes aktivitet i det øyeblikket den er tildelt. I oljemeldingen fra 2003 ble det sagt at de områdene som skulle defineres som modne heller ikke skulle være av de mest miljø og fiskerifølsomme på norsk sokkel (St. meld nr. 38 (2003-2004)). Dette har imidlertid ikke blitt etterfulgt, da flere områder i Barentshavet og nordlige Norskehavet har blitt innlemmet i TFO, på tross av advarsler fra miljøfaglige etater. Dette er noe vi sist så i TFO tildelingen for 2011, hvor blokker i Nordland I, III, IV og V ble innlemmet i TFO.

I Direktoratet for Naturforvaltnings (DN) høringsuttalelse til forslag til TFO fra 18.01.08 kommer det fram at direktoratet deler dette synspunktet.

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 miljøsensitive områder i 2008, stiller DN spørsmål om TFO-systemet gjennomføres innenfor sine opprinnelige intensjoner.

BELLONA

Udemokratisk forvaltning

Olje- og energidepartementet har varslet større åpenhet og gjennom høringer økt mulighet for påvirkning enn tidligere i tildelingsprosesser på norsk sokkel. 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 ordningen. Det er i dag ikke mulig for det sivile samfunn å delta på høringsprosessene knyttet til TFO, slik det er med de vanlige konsesjonsrundene. Dette vitner om en udemokratisk forvaltning av en av Norges største næringer.

Evaluering av TFO

Olje- og energidirektoratet, ved daværende Olje- og energiminister Åslaug Haga, kunngjorde 17.11.2008 at det skulle igangsettes en evaluering av TFO-ordningen. Det ble derfor ikke gitt nytt areal gjennom TFO i tildelingen i 2009. Dette er likevel noe statsrådene Terje Riis-Johansen og Ola Borten Moe har gjort opp for i sine to tildelinger. I 2010 ble det tildelt 63 nye blokker, og i 2011 ble ordningen utvidet med ytterligere 62 blokker. Det er helt klart at disse to tildelingene undergraver den varslede evalueringen som skal komme med regjeringen sin oljemelding.

Ingen fokus på å øke sikkerhetsnivået i næringen

Værforholdene nord for Finnmark om vinteren og boring på dypere vann nærmere land burde tilsi økt fokus på sikkerhet og beredskap, men akkurat som klima er bortdefinert fra meldinga, er HMS heller ikke prioritert. Det er henvist til Arbeidsdepartementet og den kommende stortingsmeldingen om arbeidsmiljø- og sikkerhet.

På tross av at utilsiktede oljeutslipp har økt siden år 2000, så er det ingen nye tiltak som vil forbedre dette risikobildet i meldingen. Det ligger ingen føringer i meldingen som vil endre denne utviklingen.

Olje viktigere enn klima

Det er en kjent sak at petroeumsindustrien står for ni av de ti største punktutslippene av CO_2 i Norge. Spørsmålet om å elektrifisere sokkelen er såvidt omtalt, men settes i sammenheng med den generelle enerergisituasjonen og ikke med klimautfordringene.
Elektrifisering av sokkelen anses ikke som en av hovedmåtene å redusere utslippene fra oljeindustrien, enda det ville være tiltaket som virkelig hadde monnet.

Meldingen fokuserer heller ikke på rammevilkårene for oljeindustrien eller hvordan petroleumsnæringen skal redusere sin påvirkning på det ytre miljø. Bellona mener at erfaring fra

Nordsjøen viser at denne ikke er en tilstrekkelig standard for Barentshavet slik Meld St nr 10 (2010-2011) og Meld St nr 28 (2010-2011) konkluderer med[1]

Det er heller ikke lagt noen planer for forvaltning av oljebransjens kompetanse og infrastruktur, i overgangen til et bærekraftig nullutslippssamfunn.

Avfallshåndtering

Både boring i nye områder og økt utvinning i eksisterende felt vil skape økte mengder farlig avfall. Utfordringer ved re-injeksjon har økt presset på mottaksanlegg for avfall på land. I dag klarer ikke mottaksanleggene å ta imot alt avfallet som produseres.

Stortingsmelding 28 (2010-2011) berører ikke dette temaet.

EOR

Bellona stiller seg uforstående til det høye tempoet som åpning av nye områder og tildeling av nye lisenser i kystnære områder og områder langt nord, nå skjer med. Det er etter Bellonas ståsted en politikk som ikke bare fører til at stadig flere sårbare og verdifulle områder blir åpnet for petroleumsvirksomhet, den fører også til at det høye aktivitetsnivået man de senere årene har hatt i nord er et hinder for mer effektiv satsning på EOR-prosjekter[2] for modne felt lenger sør[3],[4]. En effektiv merutvinning vil ikke bare forhindre at store verdier vil gå tapt, et av virkemidlene for å gjennomføre det på, CO_2 for EOR, vil kunne lagre så mye som 25 mill tonn CO_2 i året på norsk sokkel (OD 2005).

Petroleumsnasjonen Norge er i dag ved et veiskille. Installasjonene blir stadig eldre, og en rekke av de større feltene nærmer seg nedstenging dersom tiltak for å forlenge levetiden ikke blir gjennomført. Det er store utvinnbare ressurser igjen i reservoarene. I dag ligger utvinningsgraden i gjennomsnitt på 46 prosent. Ved å øke utvinningsgraden til 70 prosent på de ti største feltene på norsk sokkel, kan dette tilsvare utvinnbare reserver fra to nye Ekofisk, altså totalt 1060 mill Sm^3(OED 2010).

Om vi ikke setter i gang effektive tiltak for å øke utvinningsgraden, vil om lag halvparten av all påvist olje og gass på norsk sokkel, om lag 5 mrd Sm^3, bli liggende igjen i reservoarene etter at feltet er stengt. Dersom den gjennomsnittelige utvinningsgraden økes med så lite som en prosent, vil det gi inntekter på 270 mrd kroner (OED 2010). Til sammenligning er forventnings verdiene for olje- og gassressurser utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja 105 mrd kroner (OD 2010).

---

[1] Se Høringsuttalelse fra NU, Naturvernforbundet og Bellona på *Det faglige grunnlaget for oppdateringen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*.

[2] Enhanced Oil Recovery

[3] "Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel" (OED 2010) peker på den økte i leteboringsaktiviteten har gått og går på bekostning av tiltak for å økte utvinningsgraden i eksisterende prosjekter, tiltak som for eksempel produksjonsboring og brønnintervensjon.

[4] Bente Nyland - direktør i Oljedirektoratet sier til Teknisk Ukeblad Mars 2010/NR 08: "Oljeselskapene prioriterer å lete etter ny oljeressurser framfor å få mest mulig av den oljen de allerede har."

Samtidig som det ligger betydelige muligheter innenfor å øke utvinningsgraden, er det også flere utfordringer ved det. Dette er utfordringer som krever ulike løsninger, men som likevel, fullt ut, er mulig å løse.

Økt utvinning vil medføre at energiforbruket på sokkelen økes, dette skyldes injeksjon av gass og vann, samt at levetiden forlenges. Dette er likevel noe som enkelt kan løses ved å elektrifisere installasjonene med kraft fra land. Det er likevel verd å merke seg at i rapporten fra Olje- og energidepartementet *Økt utvinning på norsk sokkel* fraråder elektrifisering, ettersom dette vil medføre økte kostnader. Dette blir etter Bellonas ståsted samme dårlige retorikk som blir brukt av samtlige oljeselskap for å unngå krav i PUD[5] om å ha reelle utredninger om bruk av kraft fra land. Dette er derfor, etter vår oppfatning, en utfordring som det ikke vil være vanskelig å møte.

Å benytte seg av CO_2 for å øke utvinningsgraden er en teknologi som har vært i bruk over lang tid på verdensbasis, og som har vist seg å være svært fungerende. Men det som er avgjørende i implementeringen er tilgang på CO_2. Oljedirektoratet anslo i 2005 at det tekniske potensialet for å anvende CO_2-EOR på 20 plattformer på norsk sokkel er en merutvinning på om lag 150 – 300 mill Sm3 olje. For å realisere hele dette potensialet er det nødvendig med 25 mill tonn CO2 per år, over en 30-års periode (OD 2005).

Det er etter Bellonas mening ingen motsetning mellom CO_2 for EOR og å sikre en stabil leveranse av CO_2. Dette vil både kunne sikre lagring og være et intensiv for flere CCS-prosjekter.

Bellona mener det er et stort urealisert potensial innenfor økt oljeutvinning i eksisterende felt. Dette begrunner vi med to ting. For det første vil et økt fokus på EOR lette trykket på nye, sårbare områder på norsk sokkel. Dette gjelder både områder i nord, men også kystnære områder som til nå har vært lukket for oljevirksomhet. Det andre er å bruke CO_2 til EOR. Dette tiltaket vil kunne lagre store mengder CO_2 som ellers ville blitt sluppet ut i atmosfæren. Lønnsomheten i tiltaket skapes imidlertid først og fremst av den meroljeutvinning som utløses. Denne lønnsomheten vil finansiere investeringer i renseanlegg og infrastruktur som skal bringe CO_2 til sikker lagring også i mange år etter at oljeproduksjonen tar slutt.

[5] Plan for utbygging og drift