

Olje –og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref: 08/03391-1

20. januar 2009

Høringsuttalelse til evaluering av ordningen med tildeling i forhåndsdefinerte områder

Bellona og Natur og Ungdom viser til brev fra Olje – og energidepartementet 17.11.2008 angående evaluering av ordningen med tildeling i forhåndsdefinerte områder.

Bellona og Natur og Ungdom mener at TFO må avvikles som tildelingsmekanisme på norsk sokkel, da institusjonen har gått langt utover det som var utgangspunktet for ordningen, og ikke ivaretar hensyn til politisk styring av aktivitetsnivå og miljøhensyn på norsk sokkel. Alternativet til en øyeblikkelig avvikling vil være en varslet avvikling innen et tidsrom på tre år, slik at det blir en forutsigbar avvikling for petroleumsnæringen. Subsidiært krever Bellona og Natur og Ungdom at modne områder på norsk sokkel ikke utvides ytterligere, og at miljø-sensitive områder som per i dag er definert som modne tas ut av ordningen.

TFO har gått vekk fra sitt opprinnelige mandat

Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) ble presentert som et supplement til konsesjonsrundene oljemeldinga i 2001 (St.meld nr 38 (2001-2002)). Bellona og Natur og Ungdom mener at slik dagens ordning har blitt praktisert, er det tydelig at intensjonen ikke har blitt fulgt opp. I 20. konsesjonsrunde ble det utlyst 79 blokker eller deler av blokker på norsk sokkel. I den siste TFO-runden ble det lyst ut 197 blokker eller deler av blokker. Med tanke på størrelsen på arealet som omfattes av TFO-ordningen kontra det ordinære konsesjonssystemet, er det rimelig å stille spørsmålstegn ved hvorvidt Stortingets intensjon fra 2001 ivaretas.

TFO-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, samt 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 oljemeldingen ble også 25 blokker eller deler av blokker i Barentshavet inkludert (OED 2004). I St.meld nr 38 (2003-2004):19 het det at de områdene som er omfattet av TFO ikke er blant de mest fiskeri- og miljøfølsomme. Heller ikke utvidelser av modne områder etter 2004 har dermed samsvart med Stortingets intensjon.

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

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 hver 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, for eksempel med bakgrunn i ny kunnskap om miljø- og fiskerifølsomhet. (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 administrerer 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 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 under planlegging.

I sine tilrådninger til forrige TFO-runde pekte DN, SFT og Norsk Polarinstitutt på at de foreslåtte utvidelsene i Barentshavet gikk inn i områder som er definert som særlig sårbare og verdifulle hele året. Dette mente de var uheldig da TFO medfører hyppigere tildelinger og skaper dermed et økt aktivitetsnivå og gir økt belastning for det sårbare området. DN skrev at definering av dette området som modent strider mot Forvaltningsplanens krav om særskilt aktsomhetsplikt i dette området. Bellona og Natur og Ungdom stiller seg bak denne vurderingen. 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 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. Dersom TFO-ordningen opprettholdes, forutsetter Bellona og Natur og Ungdom at man tar i bruk åpne høringer som prinsipp også her.

Behov for ekstern evaluering av TFO

Bellona og Natur og Ungdom mener en reell evaluering av TFO-ordningen må involvere eksterne aktører som kan belyse problemstillingene, blant annet knyttet til ivaretagelse av politisk styring og miljøhensyn. Dette vil sikre at objektivitetskriteriet i prosessen blir ivaretatt. Bellona og Natur og Ungdom mener at evalueringen vil være langt mer troverdig om den evalueres eksternt, enn om den evalueres av OED som til daglig forvalter tildelingsordningen.

Med vennlig hilsen

Elisabeth Sæther
Fagrådgiver i Bellona

Ingeborg Gjærum
Leder i Natur og Ungdom