

Oslo 7.12.2011

Til: Olje- og energidepartementet

Høringsuttalelse - TFO-området og forslag til utvidelse

De undertegnede organisasjonene viser til høring på forslaget til utvidelse av TFO og vil med dette gi våre innspill.

Vi mener at TFO-ordningen må avskaffes som tildelingsmekanisme på norsk sokkel. TFO-ordningen ignorerer miljøfaglige råd, skader norsk natur som Stortingets vedtatte forvaltningsplaner skulle beskytte, og undergraver systemet for helhetlig havmiljøforvaltning som den norske regjeringen fremhever internasjonalt. Hele 40 prosent av tildelingene som er gjort gjennom TFO er gjort i blokker der miljøfaglige institusjoner har hatt innvendinger.

Vi mener at:

- Ordningen er i strid med Stortingets vedtak om at norske havområder skal forvaltes etter en helhetlig økosystembasert modell.
- Ordningen har utviklet seg til å gå utover det som var utgangspunktet og fungerer nå som en omgåelse av dagens petroleumsregelverk og de normale tildelingsrundene.
- Ordningen tilsidesetter viktige forvaltningsprosesser slik som forvaltningsplaner og verneplaner og åpner for årlige omkamper i miljø-sensitive områder.
- Det tildeles blokker i miljø-sensitive områder, i strid med miljøfaglig anbefaling.
- Det er lite innsyn og åpenhet rundt TFO-tildelingene.
- Når et område først er definert som TFO er det ingen mekanisme som endrer status basert på ny tilgjengelig kunnskap og ingen reell mulighet for tilbaketrekking av konsesjonen.
- Prosessen gir liten mulighet for politisk styring av aktivitetsnivået på norsk sokkel og muligheten til å fremme potensielle gassfelter fremfor oljefelter.

Når det nå legges opp til at ordningen videreføres og utvides, vil vi peke på problemene med de nye endringene og forslaget til utvidelse av området.

Endringene som er foreslått i TFO-ordningen gjennom stortingsmeldingen om petroleumsvirksomheten (Meld. St. nr. 28 (2010-2011)) medfører at det kun unntaksvis skal tas miljøhensyn når regjeringen bestemmer hvor oljeindustrien skal gis tilgang på modne områder på norsk sokkel.

Dette er den første høringen på TFO etter at regjeringen varslet slike høringer i petroleumsmeldingen. Den nye ordningen med høringer representerer slik vi ser det ikke en reell høringsrett med de begrensningene som er satt for innspill. Vi mener også at det er problematisk at denne runden gjennomføres før stortingsmeldingen er behandlet i Stortinget.

Bakgrunn

Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) ble iverksatt i 2003 for å få flere mindre aktører inn på norsk sokkel, og skulle være et supplement til den ordinære tildelingsordningen på norsk sokkel. TFO er en uheldig tildelingsordning fordi den pågår hvert eneste år, og alt areal som blir definert som modent/forhåndsdefinert lyses ut hvert eneste år. De såkalte TFO-områdene på sokkelen kan bare bli større, ikke mindre. Dette betyr at et havområde som er definert som modent (TFO-område) blir gjort tilgjengelig for oljeindustrien, helt uavhengig av demokratiske faktorer som regjeringsskifte. De tildelte områdene trekkes heller ikke tilbake selv om man skulle få ny kunnskap som tilsier at det ikke bør foregå petroleumsvirksomhet der.

Ordningen har økt dramatisk i omfang etter at den sittende regjeringen overtok i 2005, og mer enn en tredjedel av alle letetillatelser som er tildelt siden 1965 har blitt tildelt gjennom TFO-ordningen.

Det finnes i praksis ingen grenser for hvor TFO kan utvides

I praksis kan TFO utvides til hele sokkelen, unntatt de områdene som regjeringen gjennom forvaltningsplanen holder stengt for oljeboring. Det er ikke noe kart eller tydelige grenser for hvilke områder Olje- og energidepartementet mener dette omfatter i dag. De nye føringene gjennom petroleumsmeldingen gir OED svært stor frihet til å vurdere hva som er modent og ikke. I petroleumsmeldingen står det at: *"De modne områdene omfatter i dag store deler av Nordsjøen, de østlige og sørlige delene av Norskehavet og mesteparten av Barentshavet sør."*

TFO skulle tidligere være et supplement til de ordinære konsesjonsrundene, mens regjeringen nå har foreslått at de to tildelingsordningene skal være likestilte. Det slås fast at beslutningen om utvidelse av TFO ikke skal bygge på hvorvidt havområdene er sårbare og verdifulle, men kun en såkalt petroleumsfaglig begrunnelse. I petroleumsmeldingen står det blant annet at:

"Alle områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet, og ikke unntatt for petroleumsvirksomhet i en forvaltningsplan, kan inkluderes i TFO-området. Innenfor rammene av forvaltningsplanene er det en petroleumsfaglig vurdering når nye områder skal legges til TFO-området" (s. 79).

Dette tar ikke hensyn til at forvaltningsplanen (St.meld.nr. 10 (2010-2011)) også definerer enkelte havområder som særlig sårbare og verdifulle. I den oppdaterte forvaltningsplanen for havområdene utenfor Lofoten og Barentshavet presiseres det blant annet at: *"I disse områdene må det tas spesielle hensyn, basert på økt aktsomhet."*

Utvidet definisjon på hva som er petroleumsfaglig vurdert som modent areal

Med utgangspunkt i definisjonen av petroleumsfaglige modne og umodne områder har myndighetene operasjonalisert dette til følgende petroleumsfaglige kriterier, hvor ett eller flere legges til grunn for forslaget:

- *Areal er infrastrukturnært. Dette omfatter både eksisterende og planlagt infrastruktur. Eventuelle ressurser i arealene anses som tidskritiske.*

- *Areal med letehistorie. Dette omfatter arealer som er tidligere tildelt og tilbakelevert, areal med kjente letemodeller og areal som ligger mellom tildelt og tilbakelevert areal.*
- *Areal som grenser til eksisterende forhåndsdefinerte områder, men som ikke er omsøkt i nummererte runder.*

(St.meld. nr. 28 (2010-2011))

Tidligere definisjon på et petroleumsfaglig modent område:

- *Blokker som er i nærheten av planlagt, eksisterende eller tidskritisk infrastruktur relevant for petroleumsvirksomhet.*
- *Blokker hvor det allerede har foregått letevirksomhet, for eksempel ved at blokkene tidligere har vært tildelt og/eller tilbakelevert.*

(St. meld. nr. 38 (2003-2004))

Miljøhensyn tilsesettes ved utvidelse av de forhåndsdefinerte områdene

OED mener at miljørådgivning fra de miljøfaglige etatene skal som hovedregel ikke tas hensyn til når man beslutter hvor TFO-ordningen skal gjelde. Begrunnelsen for dette fra OED sin side er at hensynet til miljø skal dekkes opp gjennom de tiltak som tas i de helhetlige forvaltningsplanene. Dette er særlig bekymringsfullt siden de miljøfaglige etatene ikke blir bedt om å gi spesifikke vurderinger om hvorvidt det er miljømessig forsvarlig med petroleumaktivitet og hvilke krav og miljøvilkår som bør stilles ved boring for enkeltblokker i forbindelse med høringsrundene i forvaltningsplanen. I petroleumsmeldingen står det blant annet at:

"For områder med forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt."

Videre står det at: *"Fram til oppdatering av en forvaltningsplan vil det ikke bli stilt ytterligere miljø- og fiskerikrav for petroleumsvirksomhet i området" (s. 85).*

Før meldingen ble lagt fram av regjeringen var praksis at man innhentet miljøråd fra de miljøfaglige etatene i hvert enkelt tilfelle hvor man vurderte å invitere oljeindustrien til å søke om letetillatelse. Dette kommer blant annet fram i høringsnotatet som OED utarbeidet da TFO-ordningen skulle sendes ut på høring. Der står det blant annet:

"Basert på Oljedirektoratets anbefaling utarbeider Olje- og energidepartementet et forslag til utvidelse (av TFO-området. Red.adm.) som oversendes Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for vurdering. Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet konsulterer videre sine underliggende fagetater, og deres vurderinger er offentlige. Fiskeri- og miljømyndighetene gis også anledning til å komme med nye blokkspesifikke vilkår. Regjeringen fatter deretter ut fra en helhetlig vurdering en beslutning om eventuelle utvidelser av TFO-området og eventuelle vilkår knyttet til dette i forbindelse med utlysningen."

Den nye formuleringen i petroleumsmeldingen betyr i praksis at hvis et område ikke blir stengt for oljeboring gjennom regjeringens vedtak i de helhetlige forvaltningsplanene, så

må det ligge ny kunnskap på bordet for at man skal kunne ta hensyn til de miljøfaglige etatenes råd når TFO-områdene skal utvides. I stortingsmeldingen står det blant annet at:

"Et mulig unntakstilfelle fra regelen er hvis det har tilkommet ny, vesentlig informasjon, som er relevant for beslutningen i forvaltningsplanen om hvor det kan være petroleumsaktivitet, etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt. Dette vil neppe skje i praksis da kunnskap om petroleumsvirksomheten og havmiljøet er svært godt kjent" (s. 84).

Dette står i skarp kontrast til det som står i den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten:

"Eksisterende kunnskap gir ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om andre områder enn de allerede identifiserte særlig verdifulle områdene har tilsvarende miljøverdier som disse. Ny kunnskap fra kartlegging kan også gi grunnlag for nye vurderinger av hva som er særlig verdifulle og sårbare områder."

Direktoratet for naturforvaltning (DN) skriver i sin høringsuttalelse av 30.11.2011 om utvidelsen av blokker i Barentshavet: *"Området som foreslås utlyst ble ikke vurdert mhp miljørisiko i revideringen av det faglige grunnlaget for forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten. Det er heller ikke opparbeidet noen nye analyser/vurderinger av dette området mhp miljørisiko i etterkant av forvaltningsplanen, men dersom slike vurderinger hadde foreligget ville det innebære ny vesentlig informasjon for det gitte området."*

Udemokratisk prosess

Evalueringen av TFO vurderer ingen demokratiske aspekter i forhold til at TFO-systemets natur gjør det svært krevende å ha politisk styring over aktiviteten på norsk sokkel. Siden man ikke kan ta områder ut av TFO, og miljøhensyn ikke lenger er tilstrekkelig for å stanse en utvidelse må en statsråd som ønsker å begrense arealtildelingen på norsk sokkel endre føringene for tildelingsordningen i Stortinget. Eksempelvis er klimautfordringen godt kjent fra før av, og vil dermed ikke være et tilstrekkelig argument for å ønske å begrense en tildelingsrunde av utvinningstillatelser gjennom TFO.

Om forslaget til utvidelse av TFO

Blokkene i Barentshavet:

Beltet på 35-50 km langs Finnmarkskysten og på Eggakanten ble åpnet gjennom forvaltningsplanen tidligere i år. Området har siden 2006 vært stengt for ny petroleumsaktivitet. I dette området har både DN og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) advart mot oljeboring.

I forvaltningsplanen ble også de strenge miljøkravene som til nå har vært gjeldende i Barentshavet svekket. Til nå har det vært en forutsetning at det ikke skal være utslipp til sjø av borekaks og produsert vann. Nå innføres de samme reglene i Barentshavet som på resten av norsk sokkel. Ifølge Havforskningsinstituttet tilsier nyere forskningsresultater

at faren for langtidsvirkninger av produsert vann på fisk bør tas mer på alvor, ikke mindre slik det blir nå.

De undertegnede organisasjonene er svært kritiske til at 50 km grensen langs kysten og de strenge utslippskravene oppheves, og vi mener at TFO ikke må utvides med de nye blokkene i Barentshavet.

Både Klif og DN advarer mot å åpne disse områdene. DN skriver i sin høringsuttalelse bl.a. at *"de frykter alvorlige konsekvenser for de store sjøfuglbestander langs Finnmarkskysten, ved eventuelle oljeutslipp fra kystnære områder. Mange av sjøfuglartene har fra før en dårlig bestandssituasjon"*. Klif skriver i sin høringsuttalelse av 30.11.11 at *"Selv om disse blokkene inkluderes i TFO vil vi med bakgrunn i at det fortsatt er utfordringer med beredskapen anbefale at disse blokkene ikke tildeles før beredskapen er videreutviklet og styrket."*

Blokkene i Norskehavet:

DN anbefaler *"stor varsomhet mhp tildeling av lisenser i blokker som grenser inn mot Nordland VI på grunn av mulige konsekvenser for viktige miljøverdier i Lofoten-området og nordover som følge av eventuelle uhellutslipp av olje, og Helgelandskysten på grunn av manglende grunnlag på miljørisiko og beredskap for disse områdene."*

Blokkene i Nordsjøen:

DN fraråder *"utlysning av de to foreslåtte kystnære blokkene 36/1 og 36/4 på grunn av korte avstander til land og svært viktige områder for sjøfugl. For øvrig anbefaler vi at nye lisenser ikke tildeles i de identifiserte særlig verdifulle tobisområdene i Nordsjøen, før det er gjort nærmere vurderinger av mulige konsekvenser og risiko som følge av petroleumsaktivitet i disse områdene."*

Klif har vært skeptiske til tildeling av blokker nær land i tidligere runder og fraråder også å lyse ut blokkene 36/1 og 36/4. De påpeker at de har frarådet utlysning av disse områdene siden 2000.

Høringsuttalelsene til DN og Klif viser at det er store problemer knyttet til premissene for TFO, denne høringsrunden og til de foreslåtte utvidelsene. De undertegnede organisasjonene mener derfor at TFO-utvidelsen ikke bør gjennomføres og at TFO-ordningen må avskaffes.

Med vennlig hilsen

				
Lars Haltbrekken	Ola S. Elvevold	Rasmus Hansson	Truls Gulowsen	Frederic Hauge
				