

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:
23/141

Vår ref.:
2023/777

Saksbehandler
Dag Vongraven, tlf 92059526

Dato
06.03.2023

Høringsuttalelse - Tildeling i forhåndsdefinerte områder - TFO 2023

Norsk Polarinstitutt viser til høringsbrev fra Olje- og energidepartementet (OED) datert 24.01.2023 der høringsinstansene bes om å kommentere forslag til nye blokker som planlegges inkludert i eksisterende TFO-areal i Barentshavet. Norsk Polarinstitutt har kommentarer som i det vesentligste gjelder de foreslåtte blokkene i Barentshavet, men har også kommentarer som gjelder TFO-ordningen generelt.

Norsk Polarinstitutt vil fokusere på følgende punkter:

- Omfang av og kriterier for TFO i Barentshavet
- Forholdet til SVO-er
- Forholdet til sjøfuglenes områdebruk gjennom året
- Manglende prosedyrer for behandling av ny kunnskap
- Hvordan TFO-prosessen vanskeliggjør regulering

Omfang av og kriterier for TFO i Barentshavet

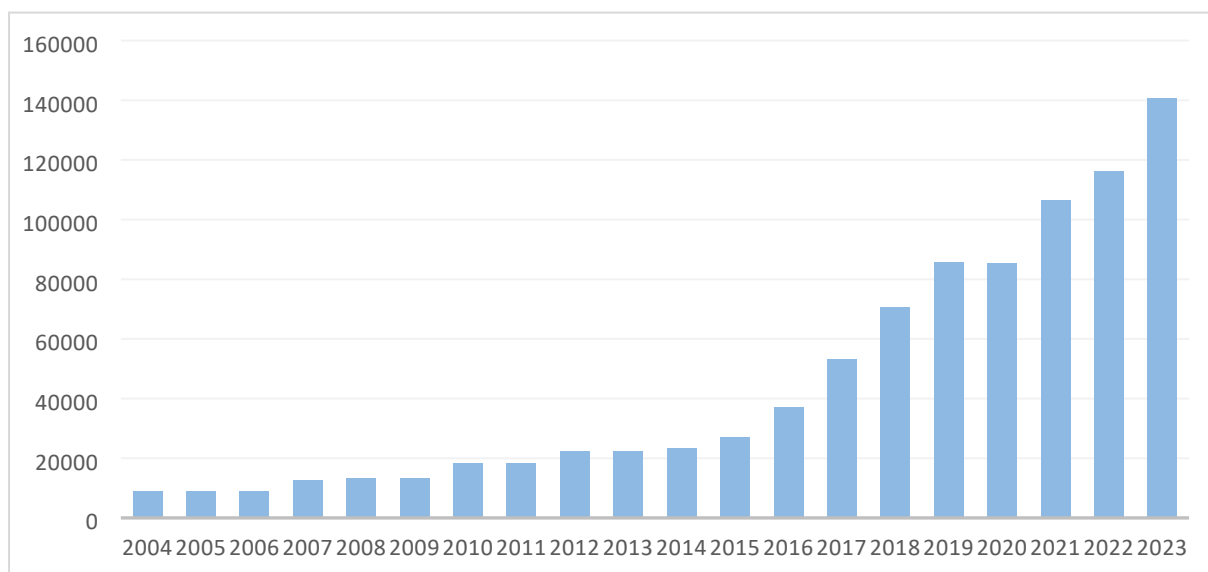
TFO-ordningen ble innført fra og med 2004 etter først å ha blitt introdusert i Meld. St. 38 (2001-2002)¹. Intensjonen med ordningen var å «*legge opp til et konsesjonssystem som i større grad skiller mellom modne og umodne områder*» for å «*effektivisere tildelingen av nye utvinningstillatelser i modne områder*». Man ønsket en forenkling av tildelingsprosessen i de områdene man bestemte seg for var «modne». I tillegg bestemte man at disse områdene til forskjell fra områder åpnet gjennom de normale nummererte rundene ikke skulle tilbakeføres etter et antall år hvis aktivitet uteble eller hvis funn ikke ble gjort. I Meld. St. 38 ble det ikke foreslått å legge ut blokker til den nye ordningen i Barentshavet, men kun i Nordsjøen og i mindre grad i Norskehavet.

Modne områder var ifølge meldingen områder med kjent geologi og eksisterende infrastruktur. Norsk Polarinstitutt har i flere høringsuttalelser etterspurt detaljer rundt hvilke kriterier som benyttes for å vurdere grad av modenhet og eksisterende infrastruktur, uten at dette er besvart.

¹ Olje- og energidepartementet. St. meld. 38 (2001-2002) – Om olje- og gassvirksomheten.

I Hurdalsplattformen legges det opp til at leting etter olje og gass i stortingsperioden 2021-2025 i hovedsak skal skje gjennom bruk av TFO-ordningen. Norsk Polarinstitut anser dette som uheldig da vårt synspunkt er at miljøhensyn best og mest helhetlig ivaretas gjennom ordinære nummererte runder.

Figur 1 viser utviklingen i areal som er inkludert i TFO Barentshavet siden 2004, inkludert resultatet for 2023 om alle de 78 blokkene som foreslås inkludert i TFO denne gangen blir åpnet.



Figur 1 Utviklingen av TFO i Barentshavet i areal siden ordningen ble etablert i 2004 (Kilde: Oljedirektoratet).

Hvis alle foreslåtte blokker blir inkludert er det totale arealet av TFO i Barentshavet på 140 647 km², som representerer 49.3% av det totale åpnete området i Barentshavet Sør og Sørøst.

Nøyaktige kriterier for når områder vurderes som modne, med kjent geologi og eksisterende infrastruktur, er som allerede nevnt ikke gjort kjent for oss. I det areal som nå foreslås inkludert i TFO Barentshavet kan vi finne 13 tidligere produksjonslisenser, og ca 20 borehull², hvor fire av disse produksjonslisensene tilsynelatende mangler borehull. Det har så langt vi kjenner til ikke vært gjort funn i forbindelse med noen av disse produksjonslisensene. På denne bakgrunnen stiller vi oss undrende til en vurdering som sier at de foreslåtte arealene/blokkene har eksisterende infrastruktur som tilfredsstillende kriteriene for innlemmelse i TFO-ordningen.

Formuleringene i Hurdalsplattformen gir et klart inntrykk av at TFO fra nå av skal være den «normale» måten åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet skal foregå. Etter Norsk Polarinstitut sin oppfatning er dette svært uheldig av flere årsaker. For det første så kan det se ut som kriteriene for inkludering i TFO-ordningen har endret seg radikalt, da det ikke lenger synes å

² Kilde: Oljedirektoratets geodatabase pr februar 2022

være et kriterium at det skal være eksisterende og godt utbygd infrastruktur til stede. Dette er en stor endring som i seg selv burde vært ute på høring. For det andre har det ikke blitt presentert noen konkrete prosedyrer for hvordan «*klima og miljø skal vurderes mer helhetlig i TFO-rundene*», som det står i gjeldende regjeringsplattform. For det tredje så tilsier erfaringene så langt at TFO-ordningen har vanskeliggjort miljømyndighetenes regulering av aktivitet i miljø-sensitive og sårbare områder.

Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO-er)

Av de 78 forslåtte blokkene er 20 i direkte konflikt med eksisterende SVO BH07 Eggakanten Nord i forvaltningsplan for Barentshavet. Hvis vi ser på forslag til nye SVO-er³, som enda ikke er konkludert, er 14 i direkte konflikt med foreslått ny SVO BH1 Havområdene rundt Svalbard, 11 i direkte konflikt med foreslått ny SVO BH2 Iskantsonen, 16 i direkte konflikt med foreslått ny SVO BH5 Tromsøflaket, og fortsatt 20 i direkte konflikt med foreslått ny, men uforandret, BH3 Eggakanten nord. Disse konfliktene er illustrert i figur 2 og 3.

Norsk Polarinstitutt redegjorde for basisen for SVO-ene og arbeidet med en gjennomgang av miljøverdi og sårbarhet for disse i uttalelsen til fjorårets TFO-utlysning, og vi vil gjenta noe av dette.

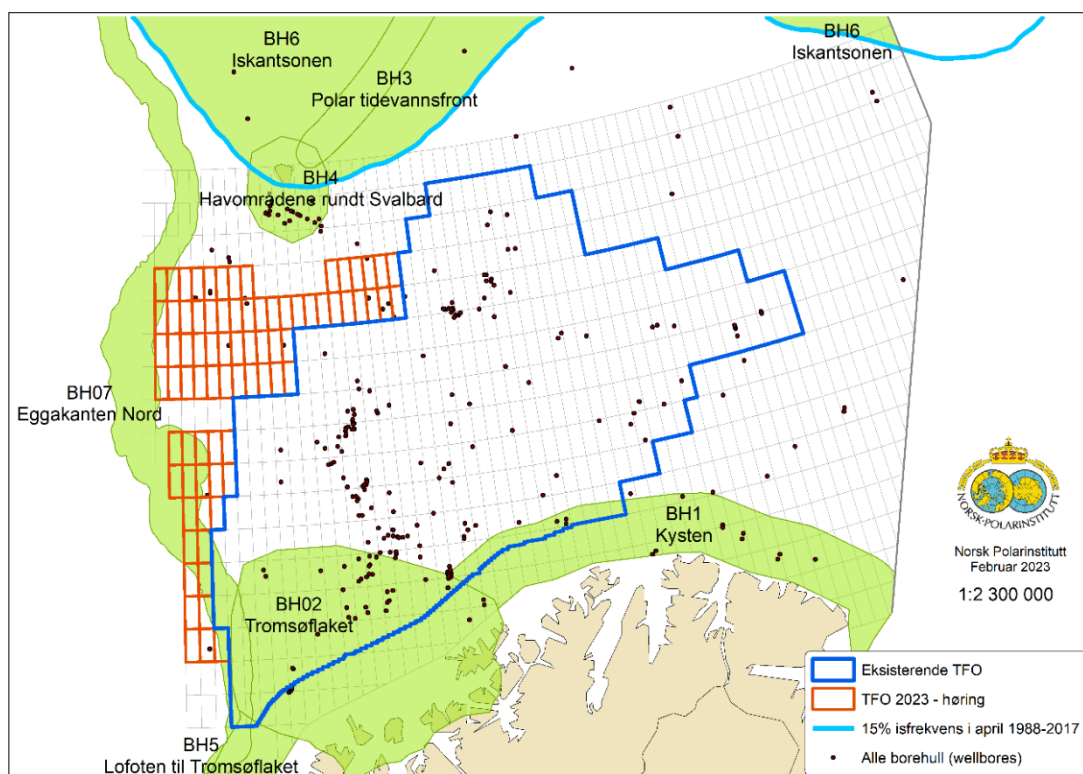
I Meld. St. 20 (2019-2020) ble det varslet en helhetlig gjennomgang av alle SVO-ene for blant annet å synliggjøre årsakene til områdenes verdi og sårbarhet. En gjennomgang av miljøverdi for og forslag til nye SVO-er ble sluttført våren 2021³, og sårbarhetsvurderinger for de samme områder ble sluttført våren 2022⁴. Arbeidet med miljøverdivurderinger og forslag til nye avgrensinger av SVO-er har fremskaffet ny kunnskap, bl.a. om utbredelse av arter i tid og rom i områder som har relevans for forslag til utvidelser av TFO i Barentshavet. Arbeidet har sammenstilt all tilgjengelig kunnskap om miljøverdier i de norske havområder og en ekspertgruppe har på oppdrag fra Faglig forum utført miljøverdivurderinger basert på kriterier definert i FNs Konvensjon for biologisk mangfold (CBD) for å vurdere økologiske eller biologiske viktige områder⁵.

Basert på dette arbeidet foreslo ekspertgruppen reviderte avgrensinger av SVO-er i norske farvann, men ikke alle områdene er omforent i Faglig forum. Det foreslås en ny avgrensing av SVO Iskantsonen (SVO-en har endret kode fra BH6 til BH2) slik at den sørlige grensen endres til maksimal isutbredelse, dvs. yttergrensen for det størst aggregerte arealet med isfrekvens større enn 0,5 prosent i april for 30-årsperioden 1990-2019, for å fange opp en større andel av de biologiske prosessene som er knyttet til dette området (Figur 3). Dette er lengere sør enn grensen som ble satt i Meld. St. 20 (2019-2020), der grensen for BH6 Iskantsonen er satt til grense for 15 % isfrekvens i april basert på daglige målinger av iskonsentrasjon fra 30-årsperioden 1988–2017.

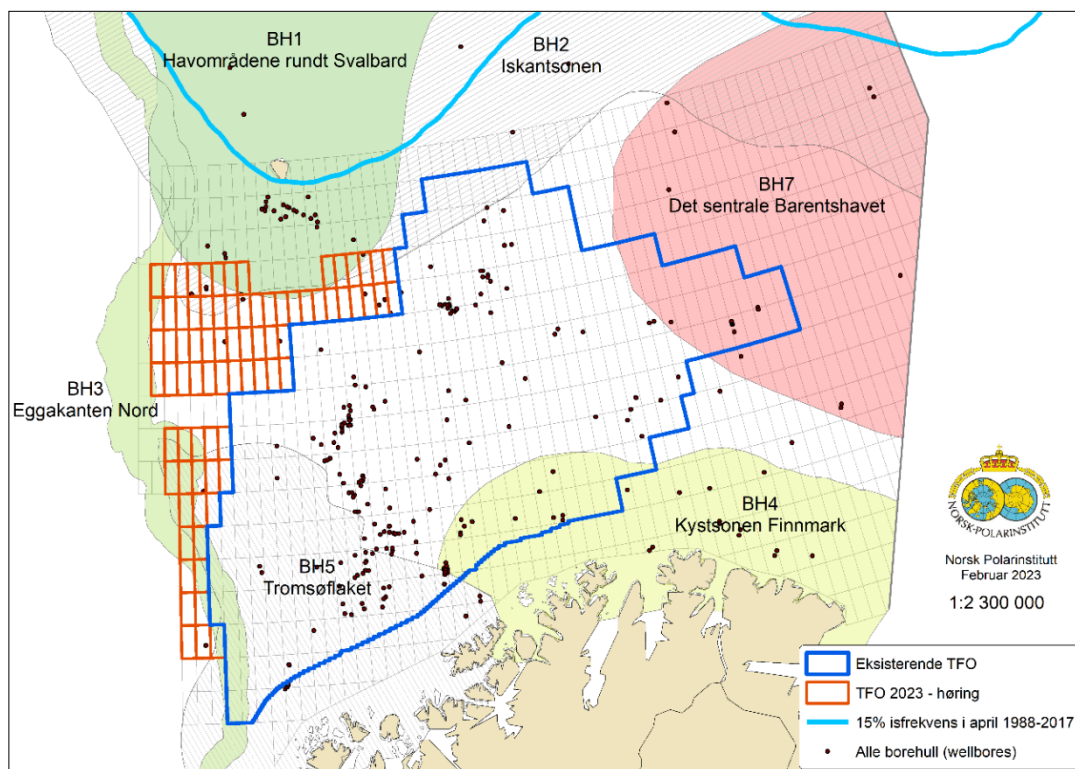
³ Eriksen, E., G. Van Der Meeren, B. M. Nilsen, C. H. von Quillfeldt and H. Johnsen. 2021. Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) i norske havområder - miljøverdi: en gjennomgang av miljøverdier og grenser i eksisterende SVO og forslag til nye områder. Rapport fra Havforskningen nr. 2021-26. 308 pp.

⁴ Hansen, C., S. S. Hjøllo, G. Ottersen and M. Skern-Mauritzen. 2022. Miljøverdiens sårbarhet i norske havområder - en gjennomgang av sårbarhet til ulike typer påvirkninger i foreslåtte særlig verdifulle og sårbare områder i norske havområder. 124 pp.

⁵ EBSA Ecologically or Biologically Significant marine Areas in need of protection, in open ocean waters and deep sea habitats



Figur 2 TFO og eksisterende SVO-er i Barentshavet (Kilde: Oljedirektoratet og Faglig Forum for norske havområder).



Figur 3 TFO og foreslåtte nye/reviderte SVO-er i Barentshavet (Kilde: Oljedirektoratet og Eriksen et al. 2021).

Fra sårbarhetsrapporten⁴ er **sårbarhet** for de berørte SVO-ene presentert i sammendrag slik:

BH1 Havområdene rundt Svalbard:

*I dette området er det høy sårbarhet hos dyreplankton, bunnsamfunn, isbiota, tidlige livsstadier av fisk, sjøfugl, og arktiske is-assosierte sjøpattedyr. Påvirkningene disse har høy sårbarhet for er **bifangst, forstyrrelser, forsøpling, forurensning, inkludert forurensning fra olje, fysisk påvirkning, tap av habitat (ved forsegling), uthenting av ikke-levende ressurser, og klimaendringer.***

BH2 Iskantsonen:

*I dette området finner vi høy sårbarhet hos arktiske dyreplanktonarter, bunnsamfunn, isbiota, tidlige livsstadier av fisk, sjøfugl og arktiske is-assosierte sjøpattedyr. Påvirkningene disse har høy sårbarhet for er **bifangst, fiskeri og fangst, forstyrrelser, forsøpling, forurensning, inkludert forurensning fra olje, fremmede arter, tap av habitat (ved forsegling), og klimaendringer.***

BH3 Eggakanten Nord:

*I dette området finner vi høy sårbarhet hos bunnsamfunn, tidlige livsstadier av fisk, arktiske og istilknyttede sjøfuglarter, og noen sjøpattedyrarter (tannhval). Påvirkningene disse har høy sårbarhet for er **bifangst, forstyrrelser, forsøpling, forurensning, inkludert forurensning fra oljeutslipp, fysisk påvirkning, tap av habitat (ved forsegling), uthenting av ikke-levende ressurser og klimaendringer.***

BH5 Tromsøflaket:

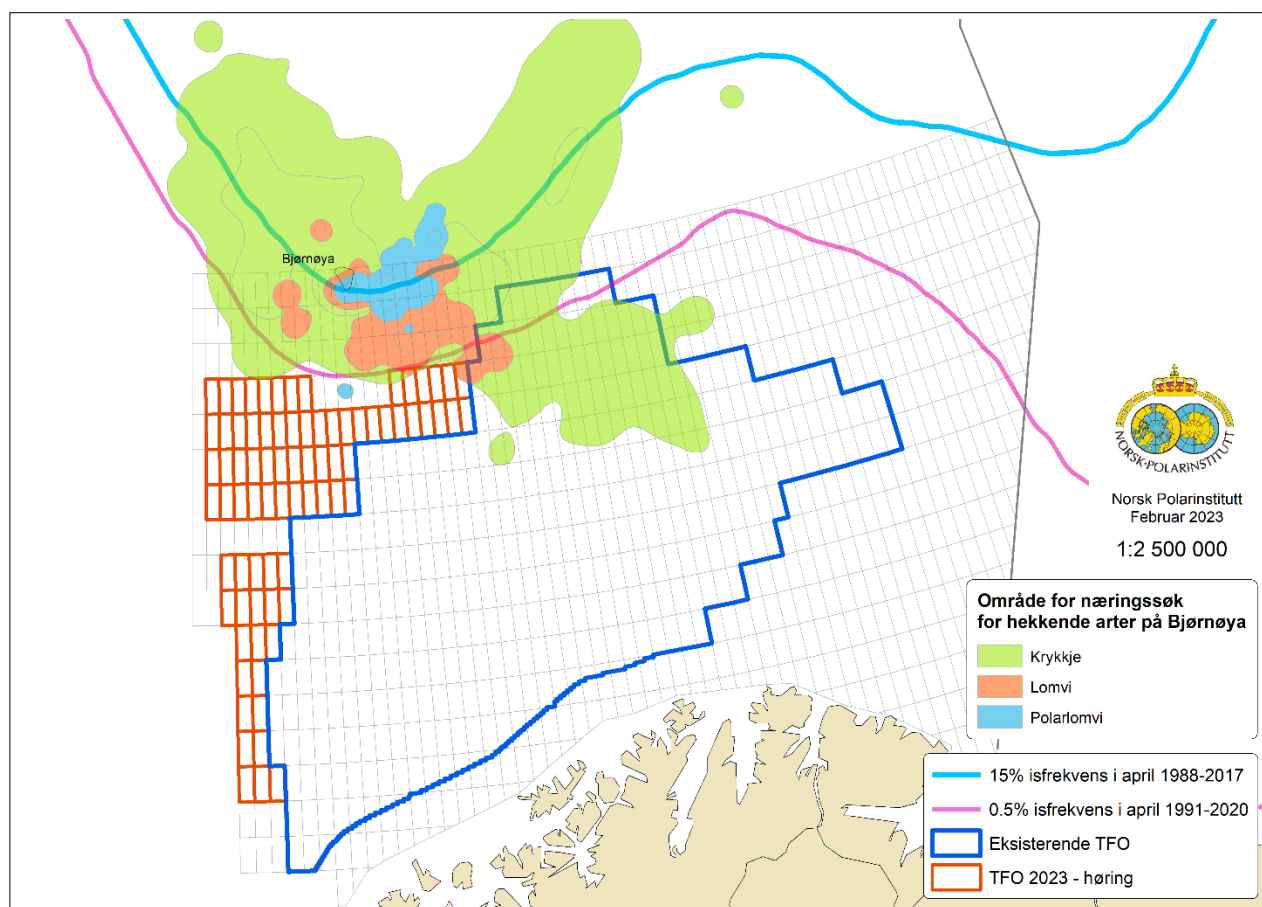
*På Tromsøflaket finner vi høy sårbarhet hos ålegras, bunnsamfunn, tidlige livsstadier av fisk, sjøfugl, og noen sjøpattedyrarter. Disse har høy sårbarhet for **bifangst, fiskeri og fangst, forstyrrelser, forsøpling, forurensning, inkludert forurensning fra olje, fysisk påvirkning, fremmede arter, tap av habitat (ved forsegling), uthenting av ikke-levende ressurser, og klimaendringer.***

Endelige avgrensninger av SVO-er kommer i oppdatert forvaltningsplan i form av en melding til Stortinget i 2024.

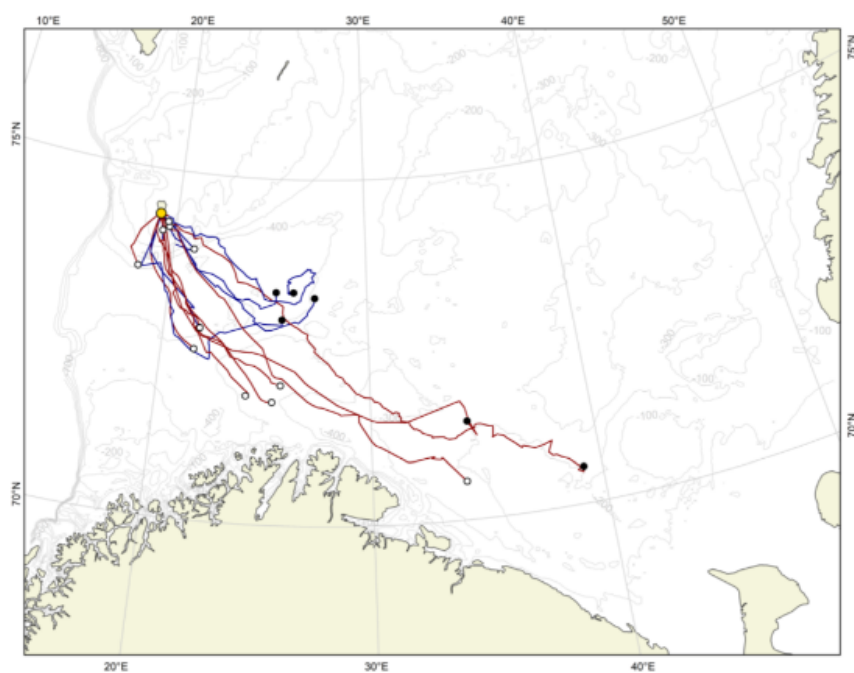
Forholdet til sjøfuglenes områdebruk gjennom året

Sjøfuglprogrammene SEAPOP og SEATRACK har generert store mengder kunnskap om sjøfuglenes områdebruk gjennom hele året gjennom innovativ bruk av ny teknologi.

Figur 4 viser ny kunnskap fra SEATRACK om hvilke områder de tre truede artene lomvi, polarlomvi og krykkje bruker når de søker etter næring under hekkesesongen, og figur 5 viser svømmetrekket til lomvi og polarlomvi etter at fuglene har forlatt hekkekolonien på Bjørnøya i juli-august. Områdene krykkje bruker overlapper med flere av de foreslåtte TFO-blokkene, og det samme gjelder lomvi. Svømmetrekkene er også overlappende med noen av de nordligste foreslåtte blokkene.

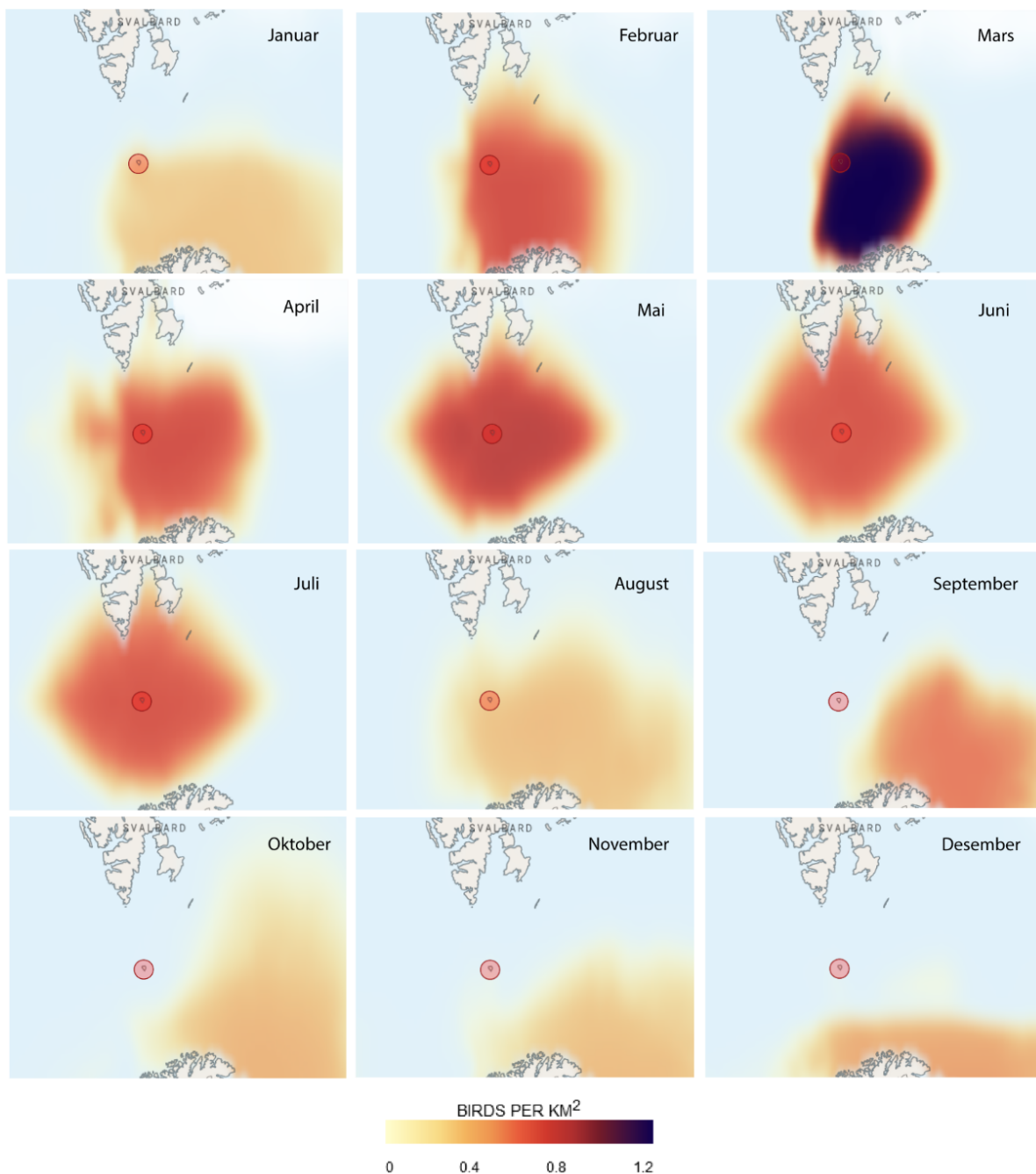


Figur 4 Områder for næringssøk i hekkesesongen for tre truede arter hekkende på Bjørnøya: polarlomvi, lomvi og krykkje (Kilde: SEATRACK).



Figur 5 Registrerte svømmetrekk for polarlomvi og lomvi fra hekkolonien sommer og høst (Kilde: SEATRACK).

Figur 6 viser et eksempel på den kunnskapen som er generert gjennom sjøfuglprogrammet SEATRACK. Lomvi er kritisk truet på fastlandet (CR), mens arten er kategorisert som nær truet på Svalbard (NT). Kolonien på Bjørnøya er den desidert største i Norge og Barentshavet med mer enn 150 000 hekkende par. Alle de tre artene vist i figur 4 er truet etter rødlistekriterie A2b, dvs. at det er estimert en kraftig (30-80%) bestandsnedgang de siste ti år. Forekomsten på Bjørnøya av polarlomvi og krykkje er også store og av nasjonal og internasjonal betydning.



Figur 6 Eksempel på områdebruk gjennom året for lomvi merket med lysloggere på Bjørnøya. Kartene er generert av innsynsløsningen for SEATRACK (<https://seatrack-e9bdc.web.app/>) og kartene viser data fra 139 årlige trekk fra 55 fugler.

Manglende prosedyrer for behandling av ny kunnskap

TFO-ordningen innebærer som nevnt at et område ikke blir tilbakelevert etter et visst antall år, i kontrast til hva som gjelder for områder åpnet gjennom ordinære nummererte runder. Et TFO forblir åpent og operatørselskaper kan søke om tillatelser hvert år. I gjeldende regjeringsplattform står følgende:

Leting skal i denne stortingsperioden hovedsakelig skje gjennom forutsigbar tilgang på leteareal gjennom tildeling i allerede forhåndsdefinerte områder (TFO). Arealtilgangen skal styres slik at hensynet til fornybare næringer, klima og miljø veier tungt. Klima og miljø skal vurderes mer helhetlig i TFO-rundene.

Videre sier også Hurdalsplattformen at man skal legge føre-var-prinsippet og best tilgjengelig kunnskap til grunn ved tildeling av nye konsesjoner. Som tidligere nevnt har det verken i forbindelse med denne høringen eller høringen av TFO 2022 fremkommet opplysninger som forklarer hvordan hensynet til klima og miljø skal vurderes mer helhetlig i TFO-rundene. Vårt syn er at dette er svært uheldig.

Vår vurdering er at før det kan tildeles nye områder i TFO må det redegjøres for:

- Kriterier for eksisterende infrastruktur.
- Hvordan man har tenkt å sikre en slik helhetlig vurdering av klima- og miljøpåvirkninger ved tildeling av nye områder.
- Hvordan tildelinger kan påvirke fornybare næringer.
- Hvordan eventuell ny kunnskap med vesentlige konsekvenser for vurderinger om hvorvidt petroleumsaktivitet bør tillates skal implementeres i en helhetlig behandling og hvordan dette skal foregå i praksis.

TFO vanskeliggjør regulering i sårbare områder

Miljødirektoratet har i tidligere uttalelser vist til sine erfaringer og uttalt at det er spesielt utfordrende å regulere petroleumsaktivitet for å ivareta miljøhensyn tilstrekkelig i områder med særlig verdifulle og sårbare miljøverdier. Direktoratet viser også til miljømål i de norske havforvaltningsplanene «*som sier at menneskelig aktivitet i særlig verdifulle og sårbare områder skal vise særlig aktsomhet og foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold, samt at forvaltningen skal ta særlig hensyn til behov for beskyttelse av sårbare naturtyper og arter i særlig verdifulle og sårbare områder*».

Norsk Polarinstitutt vurdering er at den forenkling av konsesjonssystemet som TFO-ordningen representerer kan få direkte uheldige følger for miljøet i disse områdene gjennom utbygging på feil premisser, og gjør regulering av petroleumsaktivitet fra miljøhensyn enda mer utfordrende. Dette bygger på de utfordringene Miljødirektoratet viser til, samt til det faktum at de forutsetninger som er sagt skal ligge til grunn for TFO-ordningen ikke er fulgt opp, og heller ikke er transparent for andre enn etaten som tildeler områdene.



Videre er en hovedutfordring at dersom et område inkluderes i TFO, så vil disse områdene automatisk være tilgjengelige i alle senere runder. Områdene utvides, men innskrenkes ikke. I ordinært nummererte runder var tildelinger tidsbegrenset. Dette gjorde det relativt oversiktlig å gjøre helhetlige vurderinger av miljøforhold da rammene for virksomheten var kjent i et gitt tidsperspektiv. I et TFO som er åpent i lang tid kan de miljømessige forholdene ha endret seg betraktelig fra åpning til operatører søker om boretillatelser, hvilket betyr at miljømyndighetene ikke nødvendigvis kan benytte relevant ny kunnskap som grunnlag for regulering.

Konklusjon

Norsk Polarinstitut er kritisk til at tildeling av tillatelser til leting etter olje og gass i Barentshavet nå skal skje gjennom en TFO-ordning hvor de opprinnelige kriteriene for vurdering av hvorvidt områder kan sies å være modne ikke er kjent for andre etater enn de som tildeler. Når man nå ser ut til å inkludere områder uten infrastruktur i TFO, så mener vi at dette er så stor og vesentlig endring at det burde vært gjenstand for en egen offentlig høring.

Norsk Polarinstituts syn er derfor at de fleste av de foreslåtte områdene bør forbli uåpnet, også med bakgrunn i at mange er i direkte konflikt med eksisterende og forslag til nye SVO-er, og de ligger i områder som er kritisk viktige for truede sjøfuglarter som Norge har forvaltningsansvar for.

Norsk Polarinstitut tilrår at man går tilbake til ordinære nummererte runder når man ønsker å åpne nye blokker for petroleumsaktivitet i norske havområder, alternativt at det fremlegges forslag til konkrete prosedyrer for hvordan «klimate og miljø skal vurderes mer helhetlig i TFO-rundene», som det heter i regjeringsplattformen. Norsk Polarinstituts vurdering er derfor at TFO-ordningen ikke er egnet til å utvikle videre petroleumsaktivitet på en miljøforsvarlig måte i sin nåværende form.

Vennlig hilsen

Evj Jørgensen
avdelingsdirektør

Kristin Storvik
seksjonsleder