



OLJEDIREKTORATET

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
200803891

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
OD 09/456/TG/ToFA/StT

Dato
1.9.2009

Høring - Miljøregelverk for radioaktive stoffer og radioaktivt avfall

Oljedirektoratet (OD) viser til brev fra Miljøverndepartementet av 15.5.2009 som gjelder høring av forslag til miljøvernregelverk for radioaktive stoffer og radioaktivt avfall. Det er gitt utsettelse av høringsfristen til 1.9.2009. Forslaget til regelverksendring innebærer en vesentlig omlegging i forhold til gjeldende regulering, jf lov om strålevern og bruk av stråling av 12.5.2000, og forskrift om strålevern og bruk av stråling av 21.11.2003.

Høringen må sees i sammenheng med høring av utkast til ny forskrift om strålevern og bruk av stråling, jf brev av 29.6.2009 fra Helse og omsorgsdepartementet og regulering under arbeidsmiljøloven, samt forurensningsloven med relevante forskrifter, herunder regelverk for håndtering av avfall.

Det er opplyst i høringsbrevet av 29.6.2009 fra Helse- og omsorgsdepartementet at bakgrunnen for den strukturelle endringen i forhold til radioaktiv forurensning av det ytre miljø bygger på en utredning fra 2008 ledet av Miljøverndepartementet med deltagelse fra Statens forurensningstilsyn (SFT) og Statens strålevern. Det er ikke gitt noen nærmere referanse til dokumentet. Vi etterlyser derfor at det ikke ble gitt opplysninger om denne utredningen i høringen her.

For petroleumssektoren gjelder særlig viktige problemstillinger knyttet til produsert vann og håndtering av avfall fra petroleumsvirksomheten.

Generelle kommentarer

OD ser at det er gode grunner for å samle og harmonere regulering av det ytre miljø under forurensningsloven, forutsatt at dette ikke medfører uforutsette eller uønskede virkninger. Objektivt sett synes dette å gi en mer dekkende rettslig ramme for Stråleforvaltningen i forhold til det ytre miljø.

Materielt sett er vi langt mer usikker på hva omleggingen vil føre til. De mål som ønskes oppnådd er etter vår mening vage, og det er knyttet til dels stor usikkerheter til bruk av virkemidler og praktisering. Vi viser blant annet til at det i høringsbrevet er uttalt at:

”Den rettslige rammen fastsetter ikke i seg selv ambisjonsnivået og den konkrete virkemiddelbruken framover. Dette, inkludert konkrete konsekvenser, vil bli kartlagt, blant annet som følge av den femårige satsing vedtatt i statsbudsjettet for 2009, og avklart på

vanlig måte i kravene i utredningsinstruksen og rutiner for kontakt mellom berørte parter på området”.

Dette betyr at det ikke legges opp til kost/nytte vurderinger av krav og tiltak av regelverksomleggingen, men at dette skal gjøres i forbindelse med selve praktiseringen av regelverket etter vedtagelsen og med involvering av berørte myndigheter på området. For øvrig er miljømessige, administrative og økonomiske konsekvenser kort omdiskutert i kapittel 4 i høringsbrevet, men da begrenset til konsekvenser for selve forvaltningen i Statens strålevern.

Normalt vil vi forvente at et regelverk gir god forutberegnelighet, samt at en kjenner rammene for myndighetenes skjønnsutøvelse, særlig ut fra hensynet til rettsvern ovenfor dem som kravene retter seg mot. Det fremgår ikke om det i dette tilfellet er gjort unntak fra utredningsinstruksen, jf instruksen pkt 1.3.

Vi vil forvente at selve omleggingen av regelverket med endrede materielle krav (flere pliktsubjekt, en praktisk gjennomføring med usikkerheter, en volumøkning av avfall i forskjellige kategorier, håndtering av avfall osv) vil måtte medføre tildels betydelige kostnader. Med en kort tidshorisont til en ikrafttredelse av regelverket, vil det være en reell mulighet for et at det kan oppstå et misforhold mellom kapasitet for mottak av avfall og mengde avfall. Opplæring og kvalifisering av personell, transportbedrifter og mottak vil og måtte ta tid.

OD mener at forvaltningsloven og utredningsinstruksen normalt skal følges, herunder at det legges opp til en langt bredere utredning av konsekvenser av regelverksomleggingen og endrede materielle krav. Regelverket bør ikke tre i kraft før en har denne oversikten. Det bør og legges inn et realistisk tidsspenn for en overgangsperiode.

Føre var prinsippet, slik dette er beskrevet i St.meld. nr 14 (2006-2007) punkt 3.1, sier at det skal tas hensyn til vitenskapelige fakta, og at man heller ikke skal hoppe over vitenskapelige vurderinger av risiko. Det betyr at en i vurderingen av reguleringstiltak er forpliktet til å ta hensyn til den viten en faktisk har, og som kan ha betydning for vurdering av for eksempel faregrad og ved fastsettelse av grenseverdier. Vi ser og nødvendigheten av at det på dette området blir arbeidet videre med å få fram et best mulig beslutningsgrunnlag for de tiltak en eventuelt iverksetter.

I petroleumsvirksomheten vil tiltakene i vesentlig grad betales ved at kostnadene reduserer Statens petroleumsinntekter.

Betydningen av utslipp av produsert vann

Tillatelse til utslipp av produsert vann fra olje og gass produserende innretninger på norsk sokkel gis i dag blant annet på basis av en evaluering av risiko for skade på miljøet. Det vil si at utslippet vurderes i forhold til et forsvarlighetskrav og en risikovurdering.

Statens strålevern har i de senere år fått utført målinger av bakgrunnsaktivitet i havområdene utenfor Norge og målinger av utslipp fra offshore innretninger på norsk sokkel. Dette gjelder nuklidene ²²⁶Ra og ²²⁸Ra samt ²¹⁰Pb. Målingene har vist at bakgrunnsaktiviteten er høyere i kystnære strøk enn i åpent hav. Dette forklares med tilførsel fra elver og utlekking fra undergrunnen. Det vises i denne sammenheng til rapportene ”Radioactivity in the Marine Environment”, som utgis årlig av Statens strålevern, siste rapport: Strålevernrapport 2008:14.

I høringsbrevet pekes det på at olje- og gassvirksomheten produserer store mengder produsert vann, og at utslippet av produsert vann i følge prognosene vil øke i årene framover. Dette utsagnet må nyanseres. Vannproduksjonen følger i varierende grad oljeproduksjonen, og prognosene viser en forskyvning fra år til år.

Høringsbrevet nevner og at konsentrasjonen av spesielt ²²⁶Ra kan være opp til 1000 ganger høyere enn i sjøvann, ref. over. Det hevdes deretter at: ”Også dette problemet øker med eldre felt”. Dette medfører heller ikke riktighet. Det er en kjent sak at de oljeproduserende felt som har den største økningen i vannproduksjon, er felt som injiserer sjøvann for å øke oljeutvinningen og motvirke trykkfall i reservoarene. Sjøvannet fjerner både Radium fra reservoarvannet i form av utfelling, og fortynner dette slik at konsentrasjonen i det produserte vannet avtar etter som feltene blir eldre. Prognosene for produsert vann viser ikke noen dramatisk økning i årene framover, og forventes å gå ned når store vannproduserende felt som bl.a. Statfjord stenges ned. Vannmengdene må uansett anses som for små til at en konsentrasjon på 1000 ganger bakgrunnsnivå kan påvirke forskjellene i de bakgrunnsnivå som er påvist mellom kystnære strøk og åpent hav.

Vi viser og til rapport av desember 2008, utarbeidet i samarbeid mellom Statens stålevern, Statens forurensningstilsyn og OD, ”Kostnader og nytte for miljø og samfunn ved å stille krav om injeksjon/reinjeksjon av produsert vann, nullutslipp av borekaks og inkludere radioaktivitet i nullutslippsmålet”. Se rapporten pkt 4.2.3 og anbefalingene som er gitt i ”Sammendraget”. Fordi en ikke har mulighet til å vite noe om marginalnyten, har dette studiet kun fokusert på kurven for marginal rensekostnad. Det hersker stor usikkerhet i kostnadsanslagene. Usikkerhet skyldes og den faktiske mulighet for injeksjon/reinjeksjon. Norne er et felt som oppgir at de må stenge ned ved et slikt krav. Foreløpig er det ikke funnet noe egnet reservoar i Norskehavet.

Det er svart bekreftende i høringsmøte den 18.8.2009, at produsert vann, sand og faste partikler fra driften offshore regnes som et produksjonsutslipp og at det derfor kan injiseres.

Statens strålevern har i notat av 21.8. 2009 gitt mer utfyllende opplysninger om kilder til fastsettelse av nasjonale grenser for radioaktivitet. En bekrefter i notatet at det er et siktemål å ha harmoniserte grenseverdier med andre lands petroleumsindustri i tilknytning til Nordøstatlanteren.

Om avfall

Det er ikke kjent hvor store mengder avfall som vil komme inn under klassifiseringen av deponeringspliktig radioaktivt avfall som følge av den skjerpingen av nedre grense for deponeringspliktig avfall som den nye reguleringen medfører. OD antar det som sannsynlig at denne vil øke betydelig.

Laveste foreslåtte grense på 0,5 Bq/g må sies å være så lav at det må regnes som utfordrende rent praktisk å fastslå i felt hvorvidt avfallet skal klassifiseres som radioaktivt eller ikke. Slikt avfall er sjeldent homogent, slik at deler av en avfallsmengde kan falle innenfor definisjonen, mens andre deler ikke gjør det. Målingene vil med andre ord medføre mye usikkerhet som lett kan føre til misforståelser og behov for reklassifisering. Dette har vært et problem også innenfor dagens regelverk hvor den relevante grense for definering av lavradioaktivt avfall er 10 Bq/g.

Det er svært viktig at usikkerhet om klassifisering av avfall ikke fører til at avfall opphopes på innretningene og hindrer annen driftsnødvendig logistikk.

I dag er det få avfallsbedrifter som har godkjenning til å håndtere og behandle radioaktivt avfall. Dette kan føre til opphoping av avfall i avfallskjeden. Det er heller ikke kjent hva som vil bli endelig disponeringsløsning for avfall som kommer innenfor kategorien som er beskrevet i vedlegg 1a til forskriften.

For prosessavfall fra olje- og gassindustrien er det i dag bare ett godkjent deponi for denne type avfall, anlegget til Wergeland Halsvik i Gulen. Dette avfallet klassifiseres også som farlig avfall som følge av at det inneholder andre stoffer som anses som miljøfarlige; oljekomponenter, tungmetaller osv. Endring av nedre definisjonsgrense for radioaktivt avfall kan medføre at dagens disponeringsløsning ikke er i henhold til regelverket. Dermed kan disponeringen av avfallet i verste fall stoppe opp.

Erfaringsmessig har temaet radioaktivt avfall medført uro og usikkerhet blant befolkningen. Det samme vil nok også være tilfelle for arbeidstakere på innretninger og anlegg. Dette skyldes til dels manglende kunnskap og informasjon omkring dette temaet. Radioaktivitet forbindes lett med atomulykker, hendelser som har konsekvenser for helse og miljø av helt andre dimensjoner enn avfall fra oljeindustrien.

Det har vært vanskelig å få på plass det første permanente lageret for lavradioaktivt avfall i Gulen. Andre alternativer har blitt stanset etter press fra lokalbefolkningen. OD mener derfor at det ikke må tas lett på den informasjon og rettledning som gis ut i forbindelse med den varslede omleggingen av regelverket.

Oppsummering

OD mener at det bør utføres mer omfattende utredninger om konsekvenser og kostnader før et forskriftsvedtak fattes. Vi er videre usikker på om de grenseverdier som er satt er berettiget ut fra den viten en har på området. Ut fra rettsvernshensyn mener vi og at det bør klargjøres bedre hva det forvaltningsmessige skjønn skal baseres på når det skal gis tillatelser. Avfallsproblematikken må belyses bedre og det må gis realistiske overgangsperioder.

Med hilsen



Arne Holhjem e.f.
direktør



Trond Gjertsen
juridisk rådgiver

Kopi: OED
Petroleumstilsynet