

Ordningen med tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO)

Utrykt vedlegg til Meld. St. 28 (2010-2011), *En næring for framtida –
om petroleumsvirksomheten*

Olje- og energidepartementet

24. juni 2011

Innholdsfortegnelse

1	Etableringen av TFO-ordningen.....	3
2	Om høringsprosessen.....	4
3	Sammenfatting av høringen.....	5
4	Evaluering og vurdering	9
4.1	TFO-ordningen er et viktig ressursforvaltningsverktøy	9
4.2	Verdiskaping i petroleumsindustrien og tilknyttede næringer.....	14
4.3	Forutsigbarhet for industrien.....	15
4.4	Områder som inngår i TFO-området.	15
4.5	TFO-området kan strekke seg inn i sårbare og verdifulle områder	17
4.6	Kriteriene for hva som karakteriseres som modne og umodne.....	18
4.7	Manglende politisk styring og åpenhet	19
4.8	TFO-ordningen undergraver forvaltningsplanene	20
5	Oppsummerende merknader.....	21

1 Etableringen av TFO-ordningen

På norsk sokkel har det foregått leting etter petroleum i over 45 år. Den første konsesjonsrunden ble gjennomført i 1965. Senere er det tildelt areal gjennom flere nummererte konsesjonsrunder. På norsk sokkel valgte myndighetene et diskresjonært system som innebærer at areal blir tildelt det selskapet eller de selskapene sammen som i tildelingsprosessen er vurdert til å være best egnet til å påvise mulige ressurser i et geografisk område.

Leteaktiviteten var lav og fallende, og få utvinningstillatelser ble tildelt i perioden 1997-2002. En global trend av sammenslåinger og oppkjøp i petroleumssektoren ga færre aktører på norsk sokkel, som allerede hadde et relativt lavt antall oljeselskaper. Dette var store selskaper. De hadde ikke små funn i modne områder som sin hovedprioritet. De prioriterte ofte umodne områder med større potensial framfor modne områder så lenge disse ble tilbudt i samme konsesjonsrunde.

Etter mer enn 30 års leteaktivitet så myndighetene at store verdier sto i fare for å gå tapt. Funnene var ofte for små til kommersielt å forsvare en egen utbygging. For å bli utbygd var funnene avhengige av at mer ressurser ble påvist i området samt utnyttelse av eksisterende infrastruktur. En betydelig andel av de anslåtte uoppdagede ressursene befant seg i modne områder og det ble i liten grad lett etter disse ressursene.

I 1999 ble de årlige Nordsjøtildelingene innført. Dette ble gjort for å forsterke fokuset på modne områder. Myndighetene foretok en rekke endringer i lete- og tildelingspolitikken i perioden 2001-2006. Endringene gikk langs tre hovedlinjer:

1. Legge til rette for et større mangfold av selskaper
2. Jevnlige og forutsigbare konsesjonstildelingsrunder med stramme konsesjonsvilkår
3. Skattemessig likebehandling av letekostnader mellom selskaper i og utenfor skatteposisjon

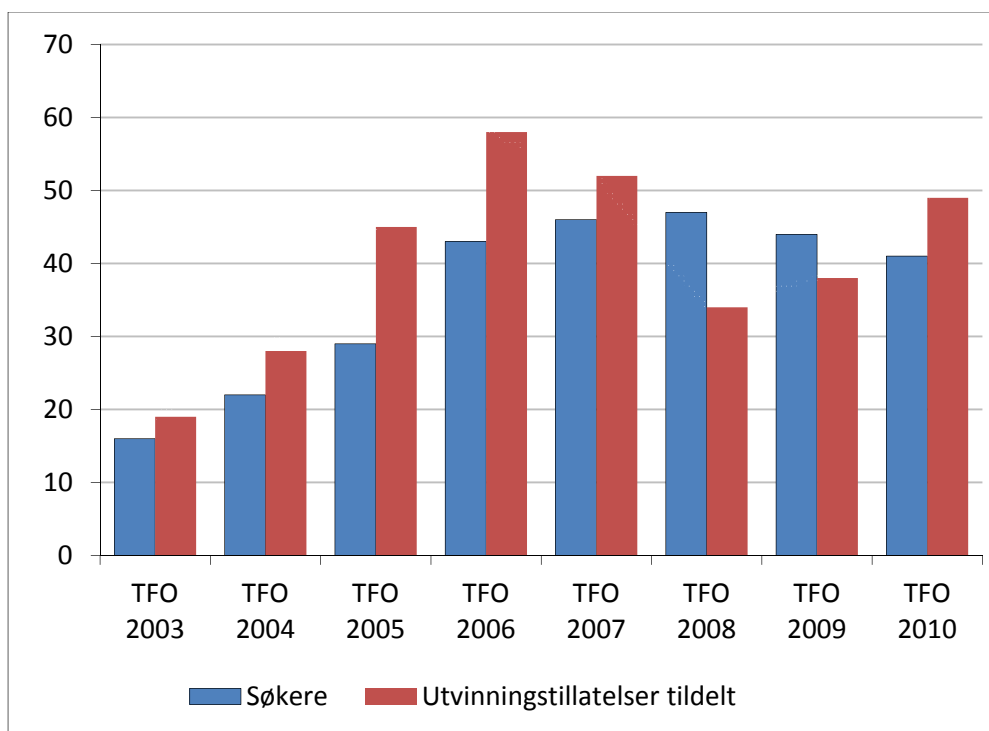
En mer effektiv utforskning og utnyttelse av tildelt areal ble oppnådd blant annet gjennom strengere konsesjonsbetingelser samt å utvide aktørbildet. Endringen i skattesystemet innebar å innføre en refusjonsordning for letekostnader. Ordningen gjør at også selskaper utenfor skatteposisjon kan få tilbakebetalt skatteverdien av letekostnadene ved ligningen det påfølgende året istedenfor å måtte framføre letekostnadene med renter til de er i skatteposisjon. Endringen har bidratt til å lette finansieringen for nye (og spesielt mindre) selskaper involvert på norsk sokkel.

Opprettelsen av TFO-ordningen, som avløste Nordsjøtildelingene, ble varslet og beskrevet i St. meld. nr. 38 (2001-2002) *Om olje- og gassvirksomheten*, som ett av flere tiltak for å øke leteaktiviteten i modne områder og således bidra til å realisere en langsiktig utviklingsbane for norsk sokkel. Formålet med ordningen var å forenkle og effektivisere tildelingsprosessen ved å etablere faste forhåndsdefinerte leteområder i modne deler av sokkelen.

Fra 2003 har det således vært to likestilte konsesjonsrunder på norsk sokkel. I de årlige TFO-konsesjonsrundene fokuseres det på det modne arealet mens de nummererte konsesjonsrundene har fokus på de umodne områdene.

I modne områder er det ikke samme behov som i umodne områder, for et system med stegvis utforskning av nye arealer for å bygge opp kunnskap om geologien. Kjennskapen til geologien er bedre i modne områder og funnsannsynligheten generelt sett er høyere enn i umodne områder.

Både konsesjonsrundene og endringen av aktørbildet har det siste tiåret bidratt til en betydelig økning i leteaktiviteten. Endringen av aktørbildet har sikret konkurranse om arealer, gitt mange tildelinger, bidratt til økt aktivitet og bedre og bredere utforskning. Store verdier er skapt for Staten som ressurseier. Selskapene, særlig de nye aktørene på sokkelen, har vist stor interesse for ordningen, jf. figur 1.



Figur 1: Antall søkere og tildelinger i TFO-rundene

Kilde: Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet

2 Om høringsprosessen

TFO-ordningen har vært kritisert av miljøorganisasjonene for å være lite åpen og gi liten mulighet for interesseorganisasjoner til å påvirke prosessen. I lys av dette, ønsket regjeringen i 2008 å gjennomføre en evaluering av TFO, etter at ordningen da hadde virket i fem år. En skulle vurdere om TFO-ordningen har bidratt til en effektiv forvaltning av olje- og gassressursene innenfor en bærekraftig ramme. Eventuelle forslag til endringer for å gjøre ordningen til et enda bedre instrument i forvaltningen av petroleumsressursene ville bli vurdert. Ivaretagelsen av miljø-, fiskeri- og sikkerhetsmessige hensyn skulle også være en

viktig del av evalueringen. Evalueringen ville derfor konkret identifisere om TFO-ordningen har medført særskilte utfordringer av miljø-, fiskeri- eller sikkerhetsmessig art.

17. november 2008 inviterte Olje- og energidepartementet til å komme med høringsinnspill om TFO-ordningen. Fristen for å sende inn høringsuttalelse var 20. januar 2009, og det kom inn til sammen 67 høringsuttalelser. En interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Olje- og energidepartementet med deltakelse fra Arbeidsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet ble etablert for å bistå i gjennomgangen av TFO-ordningen.

Høringsuttalelsene kom fra en rekke fagetater både på miljø-, fiskeri-, HMS- og petroleumsområdet. Kommuner og fylkeskommuner som er berørt av petroleumindustrien sendte også inn høringsuttalelser. Det samme gjorde en rekke organisasjoner som representerer forskjellige samfunnssyn. Både miljø- og fiskerisiden er representert sammen med relevant næringsliv og ansatte gjennom en fagforening. Omtrent halvparten av høringsuttalelsene kom fra selskapene som er til stede på norsk kontinentalsokkel. To departementer, Miljøverndepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (nå Arbeidsdepartementet), sendte også inn høringsuttalelser. Samlet sett gir dette en betydelig bredde i høringsuttalelsene hvor berørte parter har fått gitt uttrykk for sitt syn og mange samfunnshensyn framkommer.

3 Sammenfatting av høringen

Det ble mottatt 67 høringsuttalelser fra berørte parter, jf. tabell 1. Disse kan leses i sin helhet på Olje- og energidepartementets hjemmesider¹. Nedenfor er departementets sammenfatting av høringsuttalelsene.

<p><u>Departementer:</u> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Miljøverndepartementet</p>	<p><u>Interesseorganisasjoner:</u> AUF, Bellona, Natur og ungdom, Greenpeace, Framtiden i våre hender, Norges naturvernforbund, SABIMA, WWF, Fiskebåtredernes forbund, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Norges fiskarlag, Sør-Norges trålerlag, Fellesforbundet, NHO, Norsk industri,</p>	<p><u>Selskaper:</u> Bayerngas Norge, Bayerngas produksjon Norge, Bridge Energy, Concedo, ConocoPhillips, Dana petroleum, Det norske oljeselskap, Discover petroleum, DONG energy, E.on Ruhrgas, Endeavour Energy Norge, Excel Expro, Exxonmobil, Faroe Petroleum, GDF SUEZ,</p>
<p><u>Fagetater:</u> Oljedirektoratet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Statens kartverk, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk polarinstitutt, Statens forurensingstilsyn</p>		

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/hoeringer/>

<p><u>Kommuner:</u> Kristiansund kommune, Finnmark fylkeskommune, Møre og romsdal fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sogn og fjordane fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune</p>	<p>Næringsforeningen i Trondheim, Stjørdal Næringsforum, Kristiansund og Omegn Vekst, LoVe Petro, Petroarctic, Oljeindustriens landsforening</p>	<p>Hess, Idemitsu Petroleum, Lotos, Lundin, Maersk Oil, Marathon Petroleum, Nexen, North Energy, OMV, Rocksourc, RWE Dea, Sagex Petroleum, Skagen44, Spring energy, Statoil, Svenska Petroleum</p>
---	---	---

Tabell 1: Offentlige etater, interesseorganisasjoner og selskaper som sendte inn høringsuttalelser sammen eller alene.

Statlige etater

To departementer avga høringsuttalelse. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viste til at det ikke er noen forskjell mellom konsesjonstildelinger gjennom TFO-ordningen eller i nummererte runder fra sikkerhetsmyndighetenes side. Miljøverndepartementet ga uttrykk for at miljøfaglige kriterier bør legges til grunn for hvilke områder som skal utlyses i TFO-runder og ønsker ikke at områder som regnes som særlig verdifulle og sårbare skal utlyses. Før hver utlysning må det foretas en vurdering om arealer skal tas ut basert på forbedret kunnskap om miljøverdier og geologi. Vurderingen må baseres på faglige råd fra faginstusjonene.

Fagetatene underlagt Miljøverndepartementet (Direktoratet for Naturforvaltning, Klima- og forurensningsdirektoratet og Norsk polarinstitutt) er kritiske til TFO-ordningen. Samtlige av de miljøfaglige etatene mener at de miljømessige sidene ikke er godt nok ivaretatt i dagens TFO-ordning. Miljøetatene mener at det er uklart hvilke områder som betraktes som modne og umodne, at miljøkunnskap bør være et av kriteriene for at et område kan inngå i ordningen og at vurdering av modenhet bør inngå i høringsdokumentene. TFO-området bør ikke omfatte sårbare og verdifulle områder, og ordningen må ivareta ny miljøkunnskap.

Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet er også kritiske til TFO-ordningen.

Fiskeridirektoratet viser blant annet til at innføringen av TFO har ført til press på enkelte viktige områder, herunder også på viktige fiskefelt. For å sikre tilstrekkelig tid til analyser mener de at TFO-rundene bør gjennomføres sammen med nummererte konsesjonsrunder. Forvaltningsplanene må legges til grunn. Havforskningsinstituttet mener at TFO bør integreres med forvaltningsplanarbeidet, at TFO åpner for omkamper, at kriteriene for hva

som kan åpnes under TFO ikke er konsistente og at TFO-prosessen bør åpnes for allmenn innsyn.

Fagetatene innen maritim sektor (Kystverket, Statens kartverk og Sjøfartsdirektoratet) stiller seg nøytrale til ordningen. Kystverket ønsker at all type skipstrafikk og nautiske vurderinger bør få større oppmerksomhet i TFO-prosessen. Kystverket viser også til at når det gjelder hensyn til beredskap mot akutt forurensing, vil beredskapsvilkår og miljøvern hensyn ivaretas gjennom miljøvern- og sikkerhetsmyndighetenes HMS-regelverk i denne typen saker.

Oljedirektoratet viser til at TFO-ordningen har medført raskere sirkulasjon av areal, noe som sammen med det store antall tildelinger av utvinningstillatelser har gitt økt leteaktivitet i modne områder. Direktoratet mener at ordningen har bidratt til å øke forutsigbarheten i tildelingspolitikken. Dette har gitt selskapene bedre mulighet til langsiktig planlegging og bedre grunnlag for effektiv ressursallokering. Videre pekes det på at TFO-ordningen har bidratt til at mangfoldet i aktørbildet har økt. Direktoratet mener ordningen har fungert etter hensikten og sikrer en framtidig effektiv utnyttelse av ressursene på norsk sokkel.

Kommuner

Samtlige kommuner og fylkeskommuner som innga høringsuttalelse er positive til TFO-ordningen og ønsker at den skal opprettholdes siden dette bidrar til fortsatt leteaktivitet og lokale ringvirkninger. Samtidig uttaler enkelte også at miljø- og fiskerihensyn må ivaretas på en god måte.

Interesseorganisasjoner

Miljøorganisasjonene (Bellona, Natur og ungdom, Greenpeace, Framtiden i våre hender, Norges naturvernforbund, SABIMA, WWF) er i sine høringsuttalelser svært kritiske til TFO-ordningen og ønsker å få avvirket ordningen. Kritikken går på at ordningen slik den praktiseres ikke ligger innenfor Stortingets forutsetninger, blant annet ved at Barentshavet er inkludert i ordningen og det kan stilles spørsmål ved om flere av TFO-områdene kan regnes som modne. En vesentlig del av kritikken som framkommer er relatert til prosessen rundt ordningen. Miljøorganisasjonene mener at prosessen ved TFO-tildelinger ikke er åpen og underlagt politisk styring. Videre at ordningen underminerer arbeidet med helhetlige forvaltningsplaner og en økosystembasert forvaltning av havområdene, og at miljøfaglige kriterier blir ikke lagt godt nok til grunn. Store områder er klassifisert som TFO-områder og flere av dem ligger i sensitive og sårbare områder. De mener at ordningen åpner for årlige omkamper om områder som allerede er besluttet vernet. De hevder også at klimapolitikken krever en nedtrapping av oljeletingen.

Fiskeriorganisasjonene (Fiskebåtredernes forbund, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Norges fiskarlag og Sør-Norges trålerlag) er også kritiske til TFO-ordningen. Dette skyldes bekymring for tildelinger i nærheten av fiskefelt og gyttefelt. De mener det må settes strenge krav til seismikkinnstilling og det blir påpekt at installasjoner kan hindre utøvelse av fiske. Videre hevder de at ordningen ikke er i samsvar med forvaltningsplanene. Norges fiskarlag understreker sterkt at gjennom tildeling av blokker i de nummererte

konsesjonsrundene foretas det en grundig vurdering av både fiskeri- og miljøhensyn. De mener at tilsvarende vurdering ikke blir foretatt i forhold til TFO-ordningen.

Oljeindustriens landsforening mener at TFO-ordningen må opprettholdes. Bakgrunnen for dette synet er blant annet at ordningen bidrar til å motvirke fallende produksjon, til å utnytte eksisterende infrastruktur og sikrer tilgangen til energi. Videre at ordningen sikrer forutsigbarhet for oljeselskapene ved årlige tildelinger i tillegg til at funnratene i modne områder er rundt 50 pst på grunn av kjent geologi. De viser videre til at myndighetene har virkemidler som sikrer at leting og utvinning av olje og gass ivaretar sameksistens og miljøhensyn. Det settes strenge krav til miljø- og fiskerihensyn fra myndighetenes side og industrien er beredt til å møte kravene fra myndighetene. Norsk oljeindustri har lave miljøutslipp sammenlignet med oljeindustrien i andre land. I perioden 1997-2007 ble tilsatte farlige kjemikalier redusert med 99 prosent. Petroleumsindustrien kjøper også kvoter for utslippene.

NHO gir uttrykk for at TFO-ordningen er viktig for å opprettholde interesse og aktivitet i modne områder og bidrar til samfunnsøkonomisk effektivitet ved at eksisterende infrastruktur kan utnyttes. Petroleumsindustrien er en dynamisk næring som utvikler ny teknologi og nye metoder. Konsekvensanalyser og miljødebatt føres alltid i forkant av åpningen av nye leteområder.

Norsk Industri, som representerer leverandørindustrien, er positive til TFO-ordningen. Oljeindustrien har betydelige ringvirkninger for leverandørindustrien. For leverandørindustrien er det viktig at det føres en konsesjonspolitikk som både er attraktiv for leting og investering i feltutbygging og samtidig ivaretar interesser som sysselsetting og miljø. En høy og jevn aktivitet på norsk sokkel er en viktig forutsetning for norsk leverandørindustri suksess internasjonalt der det nå omsettes for om lag 100 mrd. kroner. Norsk leverandørindustri er avhengig av et stabilt hjemmemarked for å ha styrke og utviklingsmuligheter for ny teknologi og løsninger som gir konkurransekraft internasjonalt.

Lokale næringsforeninger langs kysten framhever viktigheten av TFO-ordningen for å videreutvikle leverandør- og serviceindustri og konkurransekraftig kompetanse- og teknologimiljøer i Norge. Interesseorganisasjonene Petroarctic og LoVe Petro framhever at TFO-ordningen bidrar til forutsigbarhet for oljeindustrien og at miljøhensyn er ivaretatt.

Fellesforbundet mener at TFO-ordningen fungerer godt og bør videreføres. Bakgrunnen for dette er at ordningen legger til rette for økt leteaktivitet gjennom å skape en mer forutsigbar og effektiv konsesjonspolitikk. Et system med forhåndsdefinerte områder har gitt langt bedre forutsigbarhet og planleggingsmuligheter for industrien i hele verdikjeden. Miljø-, sikkerhets- og fiskeriinteressene ivaretas allerede i dagens ordning.

Oljeselskaper

Samtlige oljeselskap som har uttalt seg i høringen er positive til TFO-ordningen. Oljeselskapene framhever at ordningen bidrar til forutsigbarhet for selskapene, noe som er viktig for å beholde kompetent personell og utnytte innsatsmidlene best mulig. Forutsigbarheten er også viktig i forhold til kapitaltilførsel og prioritering av finansielle

ressurser i internasjonale selskaper. Videre er det kostnadseffektivt å utvinne ressurser knyttet til eksisterende infrastruktur. Ordningen gir nye aktører muligheten til å komme i gang og sikrer på den måten også et mangfold av selskaper. Økt leteaktivitet gir økte påviste petroleumsreserver. Miljø, sikkerhet og fiskeriinteresser blir ivaretatt gjennom gjeldene regelverk.

Oppsummering

Etter departementets oppfatning fordeler svarene seg ved at oljeselskapene er for en videreføring av TFO-ordningen. Med unntak av fiskeriorganisasjonene, ønsker også relevante næringsorganisasjoner og ansattes organisasjon en videreføring av ordningen.

Miljøorganisasjonene er svært kritiske til ordningen og ønsker at den skal opphøre.

Miljøvernmyndighetene og fiskerimyndighetene har kritiske merknader til ordningen, mens sikkerhetsmyndighetene og maritime myndigheter ikke har uttalt seg negativt.

Petroleumsmyndighetene er positive til ordningen.

Hovedinnspillene fordeler seg på følgende punkter:

- TFO-ordningen er et viktig ressursforvaltningsverktøy som fører til at tidskritiske ressurser blir produsert, at utnyttelsen av eksisterende infrastruktur er god og at ordningen bidrar til reserveerstatning.
- TFO-ordningen bidrar til verdiskaping i petroleumsindustrien og i relaterte næringer
- TFO-ordningen bidrar til forutsigbarhet og mulighet til å planlegge framtidig aktivitet
- Det er en svakhet at områder som inngår i TFO-området ikke kan tas ut selv om det foreligger ny vesentlig kunnskap som kan tilsi at det ikke bør være petroleumsvirksomhet i et område.
- TFO-området kan strekke seg inn i sårbare og verdifulle områder
- Kriteriene for hva som karakteriseres som modne og umodne områder er uklare
- Det er manglende politisk styring og åpenhet, og forslag til utvidelser av TFO-arealet bør sendes på offentlig høring før beslutningen fattes
- TFO-ordningen undergraver forvaltningsplanene og en økosystembasert forvaltning

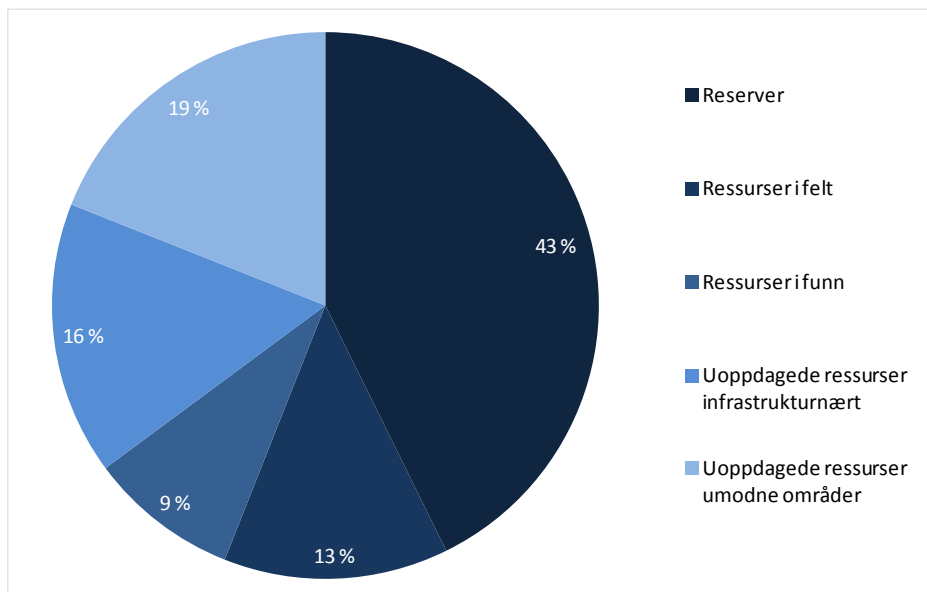
4 Evaluering og vurdering

4.1 TFO-ordningen er et viktig ressursforvaltningsverktøy

Oljedirektoratet regner med at drøyt halvparten av de uoppdagede ressursene finnes i nærheten av eksisterende infrastruktur. Tidsriktig leting – som TFO-ordningen legger til rette for, er viktig for å påvise og produsere disse ressursene.

Oljedirektoratet, næringsorganisasjonene og selskapene framhever i høringen TFO-ordningen som et viktig ressursforvaltningsverktøy. Et viktig formål med TFO-ordningen er å påvise og produsere tidskritiske ressurser ved økt leteaktivitet i modne områder. Tidskritiske ressurser ligger nær infrastruktur, og det er viktig å finne og produsere disse ressursene mens infrastrukturen fortsatt er tilgjengelig. Ressursene er ofte i små funn som er lønnsomme fordi

de kan fases inn til eksisterende infrastruktur. På denne måten øker feltenes lønnsomhet og levetiden på hovedfeltene forlenges slik at mer av de tilstedeværende ressursene kan produseres.



Figur 2: Fordeling av ressursene på norsk sokkel i ulike ressurskategorier

Kilde: Oljedirektoratet

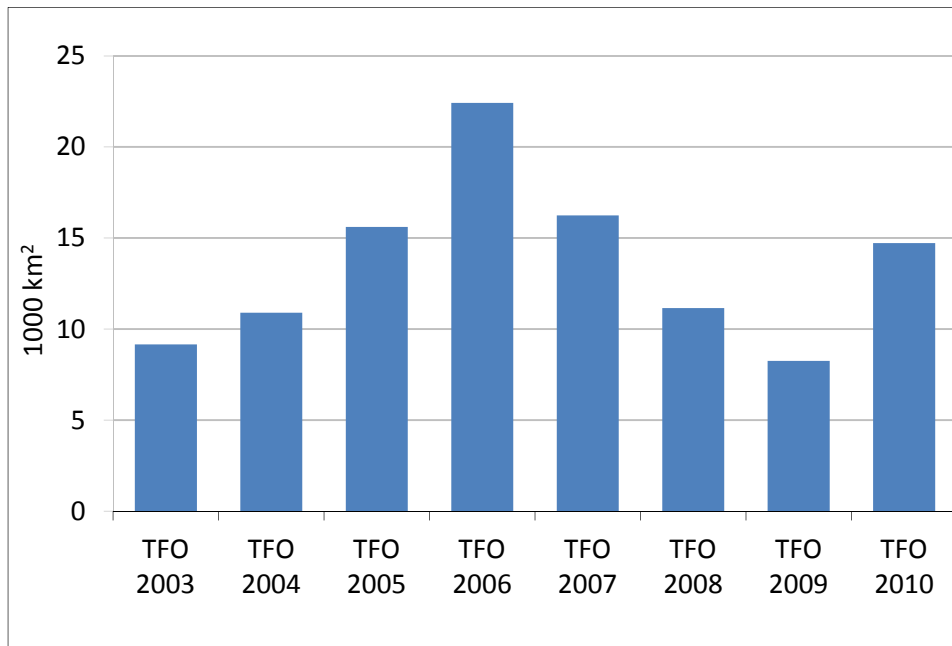
De største oljeselskapene er i første rekke interessert i nytt areal med muligheter til å gjøre store funn som kan sikre en tilfredsstillende reserveerstatning. Dette gjør at små funn ofte ikke får prioritet selv om de kan være lønnsomme å lete etter og bygge ut. Mindre selskaper derimot, vil være interessert i å lete etter små funn med lavere risiko.

TFO-rundene er en ordning som gjør det enklere for små aktører og for nye aktører å etablere seg på norsk sokkel. Mangfold gjør at det blir konkurranse mellom selskaper om områder og at areal blir vurdert ut fra forskjellige ståsted. Selskapene har ulike strategier og prioriteringer, og dette innebærer at selskapene vil være interessert i forskjellige arealer, noe som bidrar til effektiv utforsking og utnyttelse av olje- og gassressursene på sokkelen. Konkurransen mellom selskapene bidrar til at ressursene blir produsert og verdiene på norsk sokkel således realisert. TFO-rundene har gitt en betydelig tilvekst i tildeling av utvinningstillatelser til nye selskaper etter år 2000.

Uten TFO-ordningen ville usikkerheten om tilgang til areal for selskapene bli større. For å bidra til at det skal være attraktivt å drive letевirksomhet på norsk sokkel og for at selskapene skal opprettholde organisasjonene sine i Norge, og dermed kompetansen, er de avhengig av å få fortløpende, forutsigbar tilgang til prospektiv leteareal².

² *Prospektiv leteareal*: Areal der det har blitt definert en eller flere letemodeller, og hvor det derfor er mulig å finne petroleum. *Letemodell*: Letemodell er et geografisk og stratigrafisk avgrenset område der et spesifikt sett med geologiske faktorer er til stede slik at petroleum skal kunne påvises i produserbare mengder. Slike geologiske faktorer er reservoarbergart, felle, moden kildebergart og migrasjonsveier samt at fellen er dannet før

I modne områder er de geologiske og tekniske forholdene velkjente både hos myndighetene og selskapene, og utforskingen kan skje raskere ved at man fraviker fra sekvensiell leting. Etter at TFO-ordningen ble innført har betydelig areal blitt tildelt og tildelingene skjer jevnlig. Til og med TFO 2010 er det tildelt drøyt 108 000 km² i TFO-rundene.



Figur 3: Tildelt areal i TFO-rundene

Kilde: Oljedirektoratet

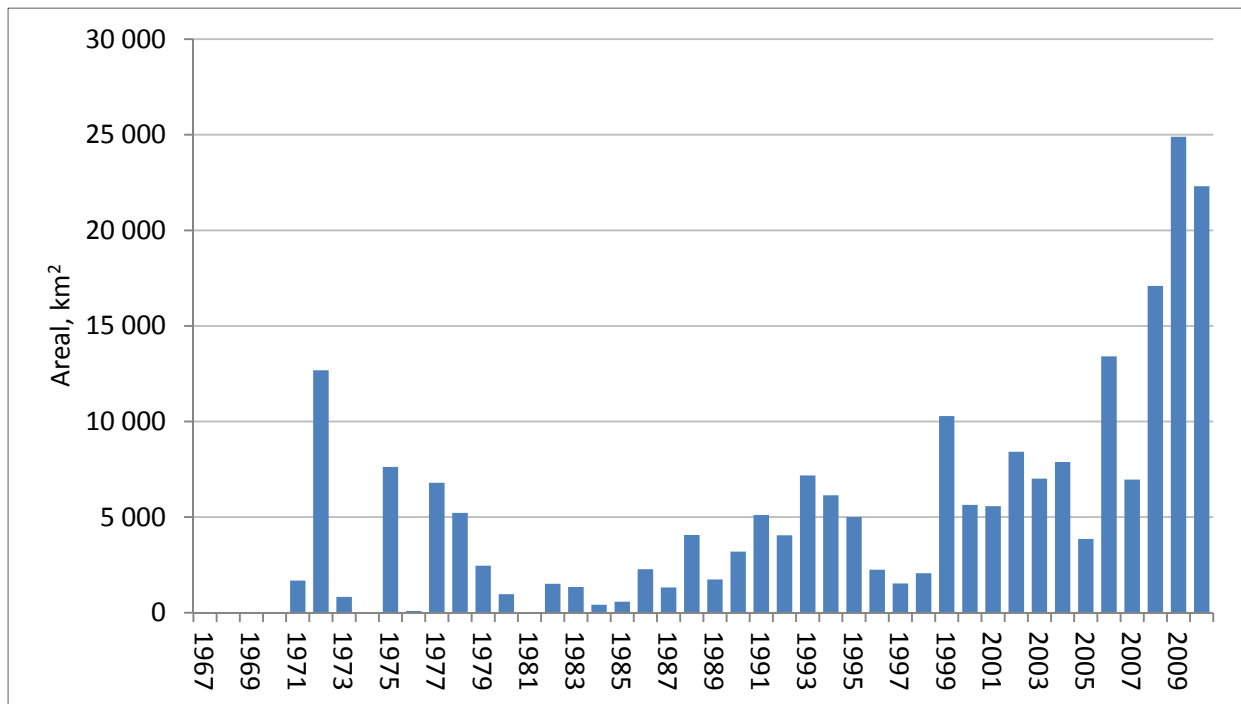
Etter at TFO-ordningen ble introdusert har det vært en betydelig økning i antall tildelte utvinningstillatelser. Gjennom TFO-ordningen har det blitt tildelt 324 utvinningstillatelser (til og med TFO 2010). Dette er mer enn en tredjedel av alle utvinningstillatelser som er tildelt siden starten i 1965. Det har blitt tildelt vesentlig flere utvinningstillatelser i TFO-rundene enn i nummererte runder de siste årene.

Myndighetene legger til rette for en rask og effektiv utforsking av areal gjennom utformingen av arbeidsprogrammene i utvinningstillatelsene i TFO-området. Arbeidsprogrammene består i hovedsak av såkalte ”drill-or-drop”-arbeidsprogrammer. Dette innebærer at selskapene har kort tid, normalt to år, til å gjennomføre seismiske undersøkelser og vurderinger for dernest å beslutte om de vil bore en letebrønn. Velger selskapene ikke å bore, faller tillatelsen bort og arealet blir igjen utlyst i neste TFO-runde. Etter boring må selskapene ta beslutning om de ønsker å gå videre med å konkretisere mulige utbyggingsløsninger. Tillatelsen bortfaller dersom selskapene ikke ønsker å gå videre.

Et av formålene med TFO-ordningen og de stramme arbeidsprogrammene er rask utforsking og sirkulasjon av areal. Sirkulasjon av areal gir andre selskaper mulighet til å vurdere arealet

migrasjonen av petroleum opphørte. Alle funn og prospekter innenfor samme letemodell kjennetegnes ved letemodellens spesifikke sett av geologiske faktorer.

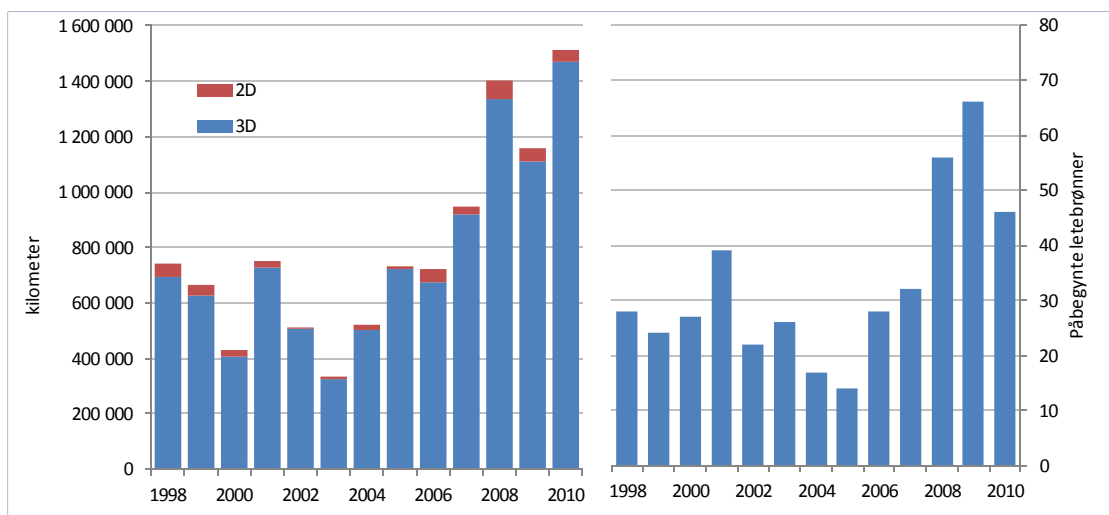
på nytt med nye innfallsvinkler. I tillegg hindrer det at arealer blir liggende brakke. De siste årene har antall tilbakeleverte utvinningstillatelser økt betydelig, blant annet som følge av TFO-ordningen.



Figur 4: Årlig tilbakelevering av areal i km²

Kilde: Oljedirektoratet

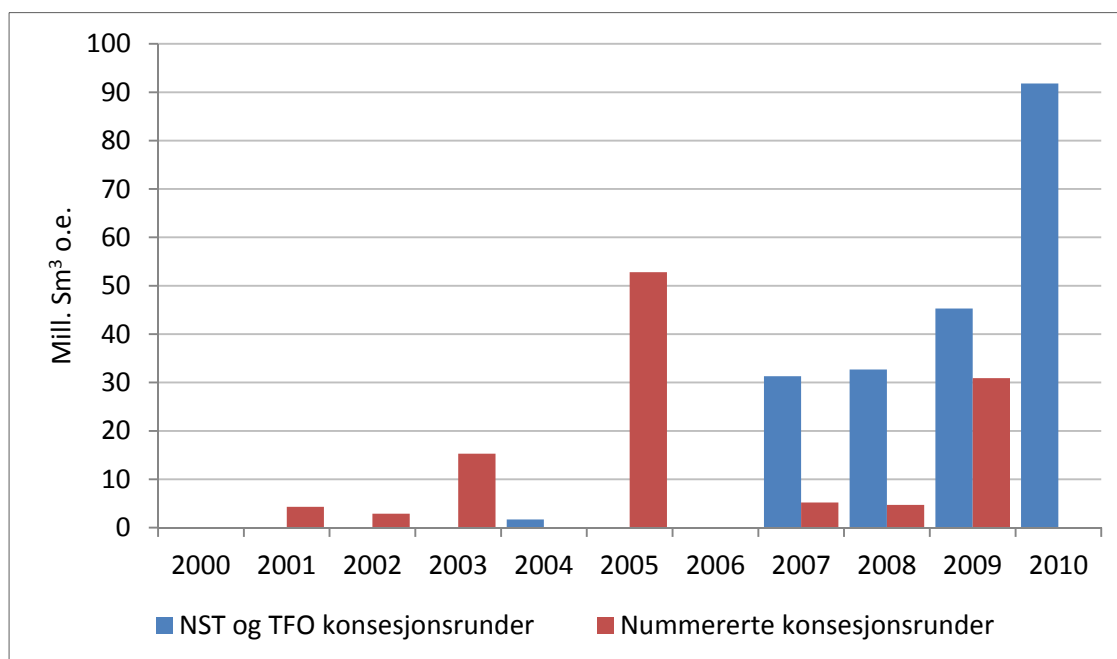
De siste ti årene har Norges produksjon av olje avtatt. Gassproduksjonen har imidlertid økt i samme periode og bidrar til at den totale petroleumsproduksjonen har avtatt mindre. For å erstatte de produserte reservene på norsk sokkel over et langsiktig perspektiv, må det letes etter nye ressurser. Dette innebærer at det må samles inn seismikk og bores letebrønner for å finne ressursene. Både innhenting av seismiske data og boring av letebrønner hatt en betydelig økning etter at TFO-systemet ble innført i 2003, jf figur 5.



Figur 5: Mengde seismiske data innsamlet i perioden 1998 – 2010 til venstre, antall påbegynte letebrønner pr år i samme tidsperiode til høyre.

Kilde: Oljedirektoratet

De fleste av de store funnene på norsk sokkel ble gjort tidlig. Disse store funnene står fortsatt for en betydelig del av den nåværende produksjonen. De siste ti årene har ressurstilveksten per år vært lavere enn produksjonen. Fra 2007 har TFO-konsesjonsrundene vist seg å være en større og jevnere bidragsyter enn nummererte runder til å påvise nye ressurser. TFO-ordningen er således viktig for ressursforvaltningen på norsk sokkel.



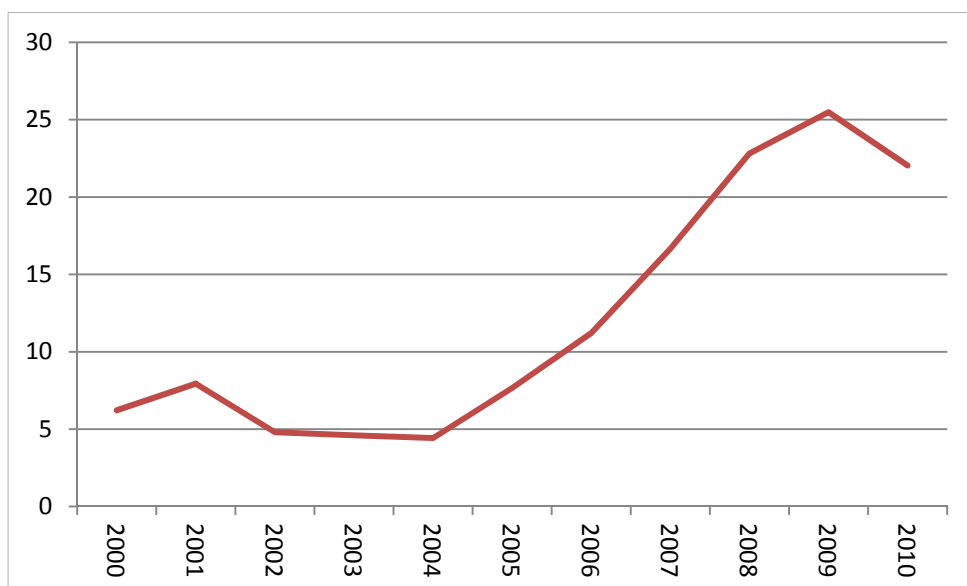
Figur 6: Ressurser påvist i areal tildelt gjennom nummererte runder etter 2000 og NST/TFO-runder.

Kilde: Oljedirektoratet

4.2 Verdiskaping i petroleumsindustrien og tilknyttede næringer

Enkelte høringsparter har understreket hvor viktig TFO-ordningen er for verdiskapingen på sokkelen. Petroleumsvirksomheten er Norges største næring, målt i verdiskaping, statlige inntekter og eksportverdi. Næringen bidrar i dag med om lag en femtedel av total verdiskaping og en fjerdedel av statens inntekter. Halvparten av Norges totale eksportverdi er olje og gass. Petroleumsnæringen sysselsetter i dag om lag 43 000 personer, men over 200 000 arbeidsplasser kan direkte eller indirekte knyttes til etterspørselen fra aktivitetene på sokkelen.

Etterspørselen fra petroleumsnæringen har vært og er av meget stor betydning for aktiviteten i mange bedrifter rundt omkring i landet. Den norske leverandørindustrien har utviklet seg i positiv retning som følge av økt aktivitet på norsk sokkel og stadig høyere andeler av omsetningen foregår i utenlandske markeder. TFO-ordningen blir i høringen framhevet som viktig for å opprettholde verdiskapingen og sysselsettingen i sektoren. Blant annet bidrar ordningen til forutsigbarhet og til å opprettholde en høy leteaktivitet.



Figur 7: Investering i leting i mrd. 2010 kroner.

Kilde: Oljedirektoratet

De siste årene har det vært en betydelig økning i petroleumsinvesteringene, både generelt og i leting. Spesielt har det vært en økning etter at TFO-ordningen ble innført. Investeringstrenden i leting antas også å fortsette i de neste årene. Leteaktiviteten har gitt resultater og på sikt vil leteinvesteringene gi utslag i økte investeringer i utbygging og drift.

Oljedirektoratet har gjort en studie av verdiskapingen på leteaktiviteten i perioden 2000 – 2010. Studien viser at det har skjedd en betydelig verdiskaping i perioden. Netto nåverdi av påviste funn eksklusiv letekostnader er beregnet til drøyt 700 mrd. kroner. Dette er

differansen mellom nåverdien av framtidige salgsinntekter for olje og gass og nåverdien av framtidige utbyggings- og driftskostnadene for funnene. Nåverdien av salgsinntektene for alle funn er beregnet til omtrent 1150 mrd. kroner, mens nåverdi av utbyggings- og driftskostnad er beregnet til i underkant av 430 mrd. kroner. Analysen viser således at funnene som er påvist i perioden har betydelig verdi. Nåverdien av alle kostnader knyttet til leting på norsk sokkel i samme periode er 200 mrd. kroner. Dette gjelder både vellykket leting og leting som ikke har påvist utvinnbare ressurser. Tar en også med disse historiske kostnadene i beregningen er verdiskapingen fra leting i perioden 2000-2010 drøyt 500 mrd. kroner. Dette viser at leteaktiviteten siden 2000 har vært lønnsom.

Letingen har vært lønnsomt i alle havområdene på sokkelen. Mesteparten av verdiene skapt fra leting i perioden stammer fra modne områder. Letingen som følge av tildelinger i Nordsjøtildelingene og TFO-rundene har bidratt vesentlig til å skape disse verdiene. Nordsjøen har vært mest lønnsomt med en nåverdi på rundt 360 milliarder.

I løpet av de siste fire årene alene er det gjort til sammen 32 funn på areal tildelt gjennom Nordsjøtildelingene og TFO-rundene. Samlet sett utgjør ressursene fra disse funnene over 200 mill. Sm³ o.e. Flere av rettighetshaverne til de større funnene er allerede i gang med planlegging av utbygging. Forslag om utbygging av ett av funnene, Knarr, har vært gjenstand for myndighetsbehandling i 2011.

4.3 Forutsigbarhet for industrien

I høringsuttalelsene framheves det fra samtlige oljeselskaper at TFO-ordningen bidrar til forutsigbarhet for industrien. Ved muligheter for årlige tildelinger er det enklere for selskapene å opprettholde en portefølje som forsvarer drift og tilstedeværelse på norsk sokkel. Forutsigbarhet og en kontinuerlig leteaktivitet gjør at selskapene er i stand til å beholde dyktige medarbeidere og er viktig for å få en god utnyttelse av innsatsfaktorene. Effektiv kontrahering av rigger og seismikkfartøy forutsetter langsiktig planlegging, særlig i et marked hvor det har vært vanskelig å få tilgang til rigger for leteboring. Forutsigbarhet vil i tillegg bidra til en hensiktsmessig allokering av ressurser og dermed til en mer effektiv utforskning av sokkelen.

Mange av selskapene på norsk sokkel har utenlandske moderselskaper. For internasjonale konsern er også forutsigbarhet viktig for å allokere ressurser internt i selskapene. Oljeindustrien er en kapitalintensiv næring med store investeringer og lange ledetider. Dette fordrer størst mulig sikkerhet om rammebetingelser og arealtilgang.

TFO-områdene utvides etter hvert som nye områder modnes. Forutsigbarhet om hvilke områder som det er mulig å søke på med jevnt tilsig av nytt areal er viktig for effektiviteten av ordningen, og er en sentral egenskap ved den.

4.4 Områder som inngår i TFO-området.

Det er viktig å finne en balansert løsning som på den ene side ivaretar hensynet til forutsigbarhet og stabilitet om hvilke områder som er omsøkbare i TFO-området, og på den

annen side ivaretar hensynet til å vurdere ny vesentlig informasjon som kan ha betydning for hvor det kan være petroleumsvirksomhet.

Flere av høringsinstansene har kritisert TFO-ordningen for at areal som er tatt inn i TFO-området ikke kan tas ut igjen når det foreligger ny informasjon. For eksempel kan dette være ny informasjon om sårbare og verdifulle områder.

Under TFO-ordningen blir tilbakeleverte utvinningstillatelser automatisk gjort tilgjengelig som omsøkbart areal i første påfølgende runde. Fagetatene innen miljø uttrykker at dersom det avdekkes ny kunnskap som berører enkeltblokker i TFO-området, vil ikke dette ivaretas på en god nok måte. Det påpekes at det ikke finnes beslutninger, prosedyrer eller praksis for hva som skjer hvis ny kunnskap endrer risikobildet innenfor eksisterende TFO-område. Det hevdes at vesentlig, ny informasjon kan få betydning for hvor det bør være petroleumsvirksomhet og ikke, og det bør være mulig å ta blokker eller deler av blokker ut av TFO-området.

Andre høringsinstanser vektlegger på den annen side hensynet til forutsigbarhet og stabilitet om hvilke areal som er omsøkbare. De viser til at det er et viktig element i ordningen at områder ikke tas ut når de først er inne i TFO-området. Selskapene nedlegger over tid betydelig ressurser i innsamling og analyser av geologisk materiale i områder som er inkludert i TFO-området. Dette gjøres for å kunne identifisere de arealene som de ønsker å søke på. Enkelte selskaper følger også nøye opp hvilke arealer som forventes å bli tilbakelevert slik at selskapene kan søke på disse arealene hvis de anses som prospektive og er i tråd med selskapenes strategi.

I tillegg ligger det i systemet at prospektivt leteareal blir mindre etter hvert som TFO-areal utforskes og prospekter bores opp. For å sikre tilgangen til nytt prospektivt areal gjennom TFO-systemet og en opprettholdelse av leteaktiviteten i modne områder er det viktig med et jevnt tilfang av nytt TFO-areal.

TFO-områdene er i hovedsak velkjente områder som har hatt petroleumsvirksomhet over lang tid samtidig som ressursene i området i stor grad er tidskritiske. Det er således viktig at arealene er kontinuerlig tilgjengelig for leting for å sikre en effektiv utnyttelse av ressursene.

For TFO-områdene i Norskehavet og Barentshavet foreligger det forvaltningsplaner som sikrer at miljø og samspill med andre næringer balanseres mot petroleumsvirksomhet, og i forkant av en utvidelse av området forelegges forslaget for andre departementer.

Kunnskapen om petroleumsvirksomheten og havmiljøet er i dag svært godt kjent. Regjeringen vurderer kunnskap om havområdene ved opprettelse og oppdatering av forvaltningsplanene. Oppdatering av forvaltningsplanene skjer jevnlig, normalt etter 4-5 år, og i forbindelse med dette vurderes også eventuell ny kunnskap som er avdekket. Dette sikrer at eventuell nødvendig oppdatering gjennomføres og at eventuell ny og vesentlig kunnskap fanges opp. Samtidig gir det forutsigbarhet om rammer og vilkår for petroleumsvirksomheten og annen næringsvirksomhet.

Det gjøres et betydelig arbeid blant annet av underliggende fagetater og forskningsmiljøer med å frambringe oppdatert kunnskap. Ved oppdatering av de helhetlige forvaltningsplanene,

kan det vurderes om det har kommet ny informasjon som er av en så vesentlig karakter at den tilsier at det ikke lenger bør være petroleumsaktivitet i et område som har vært åpnet for petroleumsaktivitet. Dette kan skje uavhengig av om areal blir tildelt gjennom TFO-runder eller nummererte runder. Ny informasjon av vesentlig karakter legges også til grunn for eventuelle vilkår som settes for petroleumsindustrien i enkelte blokker eller deler av blokker.

Innenfor rammene av forvaltningsplanene, vil regjeringen legge petroleumsfaglige vurderinger til grunn for hvilke områder som inngår i TFO-området og hvilke områder som utlyses gjennom nummererte konsesjonsrunder. Områdene kan utvides innenfor de rammer som ligger i forvaltningsplanen for det aktuelle havområdet, men ikke innskrenkes. 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 petroleumsvirksomhet og havmiljø er svært godt kjent.

Regjeringen innfører offentlig høring ved TFO-runder framover. 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. Dette vil ivareta hensynet til offentlig deltakelse og sikre at alle sider av saken er belyst før en TFO-runde blir utlyst.

4.5 TFO-området kan strekke seg inn i sårbare og verdifulle områder

Det har i høringen av TFO-ordningen kommet kritikk av at områder som karakteriseres som sårbare og verdifulle områder inngår i TFO-områdene og at disse områdene ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Fagmiljøer og interesseorganisasjoner innen miljøområdet hevder at slik ordningen praktiseres i dag, vil TFO-området gradvis kunne utvides til å omfatte stadig større andeler av de åpnete områdene på norsk sokkel uten nærmere vurderinger av miljø. Det hevdes videre at innenfor grensene til de åpnete områdene på norsk sokkel er det mange områder som er spesielt sårbare med hensyn på petroleumsvirksomhet. TFO-områdene er utvidet nærmere kysten og inn i og mot sårbare og verdifulle områder. I høringen ble det påpekt at omtrent to tredjedeler av blokkene i TFO-området i Barentshavet er innenfor sonene med verdifulle områder i forvaltningsplanen.

Petroleumsvirksomheten er strengt regulert og foregår innenfor rammer som skal sikre både samspill blant brukerne av havet samt miljø- og sikkerhetshensyn. Gjennom det eksisterende regelverket er kontrollen med virksomheten god, for eksempel gjennom HMS-regelverket og forurensningsloven. Det er ingen forskjell for den regulering virksomheten står overfor om virksomheten skjer på et areal som er tildelt via en TFO-runde eller en nummerert konsesjonsrunde.

Alle viktige aktiviteter som leteboringer og feltutbygginger er gjenstand for egne, grundige myndighetsbehandlinger og -godkjennelser. Selskapene gjennomfører for eksempel

kartlegging av havbunnen før en eventuell leteboring starter. Ved behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven, vil Klima- og forurensningsdirektoratet blant annet vurdere om aktiviteten kan gjennomføres uten negativ påvirkning på korallrev eller andre verdifulle bunnsamfunn. Det er ingen forskjeller mellom TFO-konsesjonsrunder og nummererte konsesjonsrunder i denne reguleringen.

Gjennom forvaltningsplanarbeidet identifiseres sårbare og verdifulle områder, og det settes rammer for petroleumsvirksomhet basert på tilgjengelig kunnskap om havområdene. I tillegg til arealmessige rammer, settes det også områdespesifikke vilkår for petroleumsvirksomheten, uavhengig av hvilken type konsesjonsrunde som areal utlyses og tildeles gjennom.

Tidsbegrensninger for leteboringer og innsamling av seismikk innenfor særskilte områder er eksempler på slike vilkår. Forvaltningsplanarbeidet skal således sikre at miljøhensyn og hensyn til fiskeri blir ivaretatt gjennom rammer og vilkår for petroleumsaktivitet.

I områder med etablert forvaltningsplan, legges den relevante forvaltningsplanen til grunn for miljø- og fiskerivilkårene i nye utvinningstillatelser. Fram til oppdateringen av forvaltningsplanen vil det ikke bli stilt ytterligere miljø- og fiskerikrav for petroleumsvirksomhet i havområdet. Innenfor rammene av forvaltningsplanene, legges petroleumsfaglige vurderinger til grunn for hvilke områder som inngår i TFO-området og hvilke områder som utlyses gjennom nummererte konsesjonsrunder.

For å sikre at beslutninger tas på grunnlag av den beste tilgjengelige kunnskapen, vil det også kunne legges vekt på ny, vesentlig kunnskap om miljøforhold som framkommer i perioden mellom oppdatering av forvaltningsplanene i vurderingen av hvilke områder som lyses ut for petroleumsvirksomhet. Dette vil bli gjort gjennom en offentlig høring ved TFO-runder i framtiden. For områder med forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon som er relevant for beslutningen i forvaltningsplanen om hvor det kan være petroleumsaktivitet, etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt.

4.6 Kriteriene for hva som karakteriseres som modne og umodne.

I høringsrunden kritiserte flere av høringspartene at det er uklart hva som kan karakteriseres som modne og umodne områder og at Stortingets forutsetninger på dette punktet ikke er fulgt.

I dag er kriteriet for at et område kan inkluderes i TFO-ordningen at området er petroleumsfaglig modent og åpent for petroleumsvirksomhet. I St. meld. nr. 38 (2003-2004), *Om petroleumsvirksomheten*, blir forskjellen mellom petroleumsfaglige modne og umodne områder beskrevet. Denne definisjonen har blitt og blir lagt til grunn for hvilke arealer som foreslås å inngå i de forskjellige konsesjonsrundene. Definisjonen av petroleumsfaglige modne og umodne områder er som følger:

”Modne områder kjennetegnes av kjent geologi og godt utbygd eller planlagt infrastruktur. Dette gjør at funnsannsynligheten knyttet til boring av prospekter er relativt høy, men samtidig er også sannsynligheten for å gjøre nye store funn mindre. Umodne områder på den annen side kjennetegnes av lite kjennskap til geologien og manglende infrastruktur.

Usikkerheten knyttet til leteaktiviteten er større her, men samtidig er det fremdeles mulig å gjøre nye store funn.”

Oljedirektoratet har operasjonalisert og konkretisert definisjonen av modne områder. For forslagene om nytt areal legges det til grunn at arealet er infrastrukturnært og således tidskritisk, at arealet har en letehistorie eller at arealet grenser til eksisterende forhåndsdefinert areal, men er ikke omsøkt i nummererte runder.

4.7 Manglende politisk styring og åpenhet

TFO-runder og nummererte runder er de to hovedtildelingsmåtene myndighetene har i konsesjonspolitikken. Hvilke områder som inngår i de forskjellige rundene er styrt av petroleumsfaglige vurderinger av områdenes modenhet, og særlig av behovet for sekvensiell leting og utnyttelse av tidskritiske ressurser.

TFO-konsesjonsrunder (årlig)	Nummererte konsesjonsrunder (2. år)
	Invitasjon til nominasjon av blokker
OED-OD utarbeider forslag til utlysning, inkludert eventuell utvidelse	OED-OD utarbeider forslag til utlysning
Forslaget sendes på myndighetshøring	Forslaget sendes på myndighetshøring og offentlig høring
Videre avklaringer mellom departement. Regjeringsbehandling, utlysning med søknadsfrist	Videre avklaringer mellom departement. Regjeringsbehandling, utlysning med søknadsfrist.
Søknadsbehandling og forhandlinger med søkerne	Søknadsbehandling og forhandlinger med søkerne
Regjeringsbehandling, utsendelse av tilbud, kongelig resolusjon om endelig tildeling	Regjeringsbehandling, utsendelse av tilbud, kongelig resolusjon om endelig tildeling

Tabell 2: Viser prosessforløpet i dag for nummererte runder og TFO-runder.

Forskjellene mellom TFO-konsesjonsrunder og nummererte konsesjonsrunder ligger særlig i det som skjer før utlysning. Etter utlysningstidspunktet i en konsesjonsrunde er saksbehandling og tildelingsprosess svært lik.

Før utlysning av en nummerert konsesjonsrunde gjennomføres det en nominasjonsprosess. Den starter med at alle oljeselskapene på norsk sokkel, eksisterende rettighetshavere og prekvalifiserte selskaper, blir bedt om å nominere hvilke blokker som de ønsker skal utlyses. Selskapene kan bare nominere et gitt antall blokker, og de blir bedt om å begrunne nominasjonen av blokkene basert på egne geologiske vurderinger. Oljedirektoratet

gjennomgår deretter selskapenes nominasjoner, og gjør sine egne geologiske vurderinger. Basert på dette vil Oljedirektoratet gi en anbefaling til Olje- og energidepartementet om hvilke blokker som bør inngå i konsesjonsrunden. I 20. konsesjonsrunde ble Oljedirektoratets anbefaling for første gang sendt på offentlig høring. Regjeringen fatter deretter beslutning om hvilke blokker som skal utlyses, med tilhørende miljø- og fiskerivilkår.

I TFO-konsesjonsrundene gjennomføres det ingen nominasjonsprosess, men alt ledig areal i alle blokker innenfor et fast, forhåndsdefinert område utlyses årlig. Før utlysning vurderer Olje- og energidepartementet, etter anbefaling fra Oljedirektoratet, om det er nye blokker som bør inkluderes i TFO-området. Dersom Oljedirektoratet anbefaler å utvide TFO-området, har anbefalingen fram til i dag blitt forelagt berørte departementer (og underliggende etater). Regjeringen fatter deretter, på samme måte som i nummererte konsesjonsrunder, beslutning om hvilke blokker som skal utlyses, med tilhørende miljø- og fiskerivilkår. For de områdene hvor det foreligger forvaltningsplaner har også Stortinget sluttet seg til miljø- og fiskerirammene.

Det vil framover gjennomføres offentlig høring ved TFO-runder. En legger da til rette for enda større offentlig deltakelse. For områder med forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon som er relevant for beslutningen i forvaltningsplanen om hvor det kan være petroleumsaktivitet, etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt. En offentlig høring før utlysning av nummererte runder ble introdusert i 20. konsesjonsrunde. Under høringene i 20. og 21. konsesjonsrunde har det, etter departementets vurdering, ikke framkommer ny, vesentlig informasjon som ikke er vurdert i arbeidet med forvaltningsplanene eller fanget opp av myndighetenes fagetater.

Arbeidsprogrammene for TFO-tillatelser vil også framover bli offentliggjort.

4.8 TFO-ordningen undergraver forvaltningsplanene

Enkelte av høringspartene ga uttrykk for at TFO-ordningen er en ordning som ikke er omfattet av forvaltningsplanene og ordningen undergraver således forvaltningsplanene og en økosystembasert forvaltning.

I St.meld. nr. 12 (2001-2002), *Rent og rikt hav*, ble det vedtatt at det skal utarbeides forvaltningsplaner for de norske havområdene. Planene skal legge til grunn en helhetlig og økosystembasert forvaltning, og er et viktig instrument for å styre aktiviteten og utviklingen i havområdene. Gjennom dette planverket reguleres næringsaktivitet innenfor rammer som skal sikre hensynet til levende ressurser og miljøet i et havområde. Formålet med forvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av ressurser og økosystemtjenester i havområdene og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. Forvaltningsplanene er derfor et verktøy både for å tilrettelegge for verdiskaping og for å opprettholde miljøverdiene i havområdene.

Regjeringen og Stortinget bestemmer blant annet vilkår for petroleumsnæringen og forhold til andre næringer og ytre miljø gjennom forvaltningsplaner for havområdene.

Forvaltningsplanene legges til grunn for utvinningstillatelser med hensyn til miljø- og fiskerivilkår som tildeles gjennom TFO-ordningen. Forvaltningsplanen setter således rammer for hvor, når og hvordan aktiviteter skal foregå. At forvaltningsplanene blir respektert og lagt til grunn framkommer tydelig gjennom miljø- og fiskerivilkår som settes overfor petroleumsindustrien i nye tillatelser og hvilke områder som lyses ut.

Alle områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet og ikke unntatt for petroleumsvirksomhet i forvaltningsplanene, kan lyses ut i nummererte konsesjonsrunder eller inkluderes i TFO-området. Innenfor rammen av forvaltningsplanene blir det en petroleumsfaglig vurdering når nye områder skal legges til TFO-området. I de nummererte rundene er hensynet til sekvensiell utforskning av umodne områder viktig, mens behovet for å påvise og produsere tidskrisiske ressurser er viktig i TFO-rundene. I behandling av forvaltningsplanene for havområdene Norskehavet og Barentshavet – Lofoten ble det bestemt at i forbindelse med konsesjonsrunder vil de områdespesifikke miljø- og fiskerikravene for petroleumsvirksomhet fra forvaltningsplanene bli lagt til grunn i nye utvinningstillatelser. Det vil ikke bli stilt miljø- og fiskerikrav utover dette.

5 Oppsummerende merknader

Petroleumsvirksomheten er Norges største næring, målt i verdiskaping, statlige inntekter og eksportverdi. Næringen bidrar i dag med om lag en femtedel av total verdiskaping og en fjerdedel av statens inntekter. Halvparten av Norges totale eksportverdi er olje og gass. Petroleumsnæringen sysselsetter i dag om lag 43 000 personer, men over 200 000 arbeidsplasser kan direkte eller indirekte knyttes til etterspørselen fra aktivitetene på sokkelen. Leteaktivitet som har skjedd på areal tildelt under TFO og forløperen Nordsjøtildelingene har skapt store verdier for samfunnet.

TFO-ordningen har bidratt til en effektiv konsesjonspolitikk og til god ressursutnyttelse. Ordningen bidrar til at petroleumsressurser som ikke kan utnyttes gjennom selvstendige utbygginger blir utnyttet gjennom eksisterende infrastruktur. TFO-ordningen bidrar til å sikre interessen for - og konkurransen på - norsk kontinentalsokkel. Ved å sikre jevn aktivitet bidrar dette både til forutsigbarhet for oljeselskapene samtidig som den også sikrer aktivitet og sysselsetting i relaterte næringer.

Regjeringen vil derfor videreføre TFO-ordningen og gjennomføre den som en årlig konsesjonsrunde i alt modent areal på norsk sokkel for å bidra til å opprettholde aktivitet og produksjon. Arbeidsprogrammene vil fortsatt offentliggjøres.

Samtidig har høringen vist at det i visse miljøer er en betydelig skepsis til TFO-ordningen, særlig knyttet til at den ikke ivaretar miljø- og fiskerihensyn godt nok. Kritikken har spesielt vært rettet mot at TFO-områdene omfatter sårbare og verdifulle områder og at areal ikke kan tas ut av TFO-området hvis det foreligger ny kunnskap. I tillegg er det et ønske spesielt fra interesseorganisasjonenes side å kunne ha muligheten til å inngi høringsuttalelse også ved utvidelse av TFO-området.

Petroleumsvirksomheten skal også framover foregå innenfor rammer som sikrer både sameksistens blant brukerne av havet samt ivaretagelse av miljø- og sikkerhetshensyn. Rammene settes både gjennom lover og forskrifter og gjennom de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene. Et omfattende regelverk sørger blant annet for at petroleumsvirksomheten ikke skal skade de levende marine ressursene og miljøet. Forvaltningsplanene og regelverk skal ivareta hensynene til miljø og samspill med andre næringer. På den måten blir miljø og HMS samt samspill med andre næringer balansert mot behovet for å påvise og produsere petroleumsressursene på norsk sokkel. Forvaltningsplanene og regelverk legges til grunn for TFO-området på samme måte som for nummererte konsesjonsrunder.

I prosessene med etablering og oppdatering av de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene vurderes rammene for petroleumsvirksomheten på bakgrunn av tilgjengelig informasjon og kunnskap. Dette gjelder alle områdene hvor det skal være petroleumsvirksomhet, både utenfor og innenfor TFO-området. Tilgjengelig kunnskap legges også til grunn for eventuelle vilkår som settes for petroleumsindustrien i enkelte blokker eller deler av blokker. Oppdatering av forvaltningsplanene skjer jevnlig, normalt etter 4-5 år. Dette sikrer både at nødvendige oppdateringer kan gjøres, samt at det er forutsigbarhet om rammer og vilkår for petroleumsvirksomheten og annen næringsvirksomhet.

I utøvelse av konsesjonspolitikken er TFO-runder og nummererte runder to likestilte ordninger i forvaltningen av petroleumsressursene. Formålet med begge rundene er å sikre at verdiene som ligger i petroleumsressursene blir utnyttet på best mulig måte. Alle områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet og ikke unntatt for petroleumsvirksomhet i forvaltningsplanene, kan lyses ut i nummererte konsesjonsrunder eller inkluderes i TFO-området. Innenfor rammene av forvaltningsplanene, skal petroleumsfaglige vurderinger legges til grunn for hvilke områder som inngår i TFO-området og hvilke områder som utlyses gjennom nummererte konsesjonsrunder. Områdene kan utvides innenfor de rammer som ligger i forvaltningsplanen for det aktuelle havområdet, men ikke innskrenkes. 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 petroleumsvirksomhet og havmiljø er svært godt kjent. I områder med etablert forvaltningsplan, legges den relevante forvaltningsplanen til grunn for miljø- og fiskerivilkårene. Fram til oppdateringen av forvaltningsplanen vil det ikke bli stilt ytterligere miljø- og fiskerikrav for nye utvinningstillatelser i gjeldene havområdet.

Det innføres offentlig høring ved TFO-runder framover. For områder med forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er 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 sikre enda bredere offentlig deltakelse.