



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Oslo, 26.04.2017

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2017/2980

Saksbehandler:
Mihaela Ersvik, Ann Mari Vik
Green, Cecilie Østby

Forslag til blokkutlysning i 24. konsesjonsrunde

Miljødirektoratets vurdering av de foreslåtte blokkene

Barentshavet er et område med store miljøverdier gjennom hele året, og med en av verdens høyeste tettheter av sjøfugl. Enkelte områder er spesielt sårbare for fremtidig petroleumsaktivitet. Høyt aktivitetsnivå i Barentshavet vil bidra til at den samlede belastningen havområdet allerede er utsatt for gjennom sterke og raske klimaendringer øker.

Miljødirektoratet fraråder utlysning av 20 blokker innenfor en radius på 100 km fra Bjørnøya basert på ny kunnskap om store miljø- og beredskapsmessige utfordringer i dette området gjennom hele året. Vi anbefaler derfor at radius på området rundt Bjørnøya der det ikke tillates petroleumsvirksomhet, utvides fra nåværende 65 km til 100 km ved oppdatering av forvaltningsplanen.

Ved utlysning av de 11 blokkene sørøst i Barentshavet (kvadrantene 7130 og 7131) mener Miljødirektoratet at det bør stilles vilkår om tidsbegrensning for boring i oljeførende lag fra 1. august - 31. januar basert på ny kunnskap om at dette området er svært viktig for lomvi i denne perioden.

Miljødirektoratet savner en redegjørelse for hvilke vurderinger som ligger til grunn for forslag til blokker for 24. konsesjonsrunde, og hvordan mulige konsekvenser for naturmangfoldet er vurdert eller vil bli vurdert ved beslutning om utlysning og tildeling av disse, jf. naturmangfoldloven §7. Vi mener også at det bør gjøres en grundig forhåndsvurdering av potensialet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av eventuell utbyggingsvirksomhet i Barentshavet før blokker lyses ut. Herunder bør det vurderes hvordan lønnsomheten og etterspørselsrisikoen vil påvirkes av Parisavtalens mål.

1. Bakgrunn

Vi viser til brev fra Olje- og energidepartementet (OED) datert 13. mars 2017 med anmodning om kommentarer til forslag til utlysning av blokker for petroleumsaktivitet i 24. konsesjonsrunde.

I denne konsesjonsrunden foreslår OED å lyse ut totalt 102 blokker, fordelt på ni blokker i Norskehavet og 93 blokker i Barentshavet. For områder med forvaltningsplan ber OED kun om innspill der det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt.

Som høringsinstans legger Miljødirektoratet til grunn eksisterende rammer for petroleumsvirksomhet i forvaltningsplanene. Vår rolle er å gi anbefalinger knyttet til OEDs forslag til utlysning basert på miljøfaglige vurderinger av ny kunnskap. Miljødirektoratets oppgave, som myndighetsutøver, er å avgjøre om tillatelse til den enkelte aktivitet skal gis, og fastsette vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper for miljøet jf forurensningsloven. Ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis og ved fastsetting av vilkår må Miljødirektoratet vurdere de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket opp mot de fordelene og ulempene som tiltaket for øvrig vil medføre, slik forurensningsloven krever. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10 skal legges til grunn som retningslinjer ved vurderingene etter forurensningsloven, samt forvaltningsmålene i §§ 4 og 5.

2. Norskehavet

Rammer for petroleumsvirksomheten i Norskehavet er gitt i Meld. St. 35 (2016-2017) Oppdatert forvaltningsplan for Norskehavet som ble lagt fram i april 2017.

Ut i fra gjeldende og ny kunnskap har vi ikke identifisert forhold som bør utløse nye spesifikke vilkår for de foreslåtte blokkene utover eksisterende rammer i forvaltningsplanen og krav til grunnlagsundersøkelse i § 53 i aktivitetsforskriften.

3. Omfang av og grunnlag for foreslått utlysning i Barentshavet

Omfanget av blokker som OED foreslår å lyse ut i Barentshavet i 24. konsesjonsrunde er stort, og det største noensinne i dette havområdet. Regjeringen har i sin siste oppdatering av status for olje- og gassvirksomheten (Prop. 114 S (2014-2015)) poengtert at de er opptatt av å holde et forutsigbart og høyt tempo i tildeling av nye områder. I samme proposisjon står det at strategien for konsesjonsrunder i nyåpnede og umodne områder som hovedregel har fulgt prinsippet om sekvensiell leting. En slik trinnvis leting innebærer at resultater fra brønner i et område bør foreligge og være evaluert før det utlyses nye blokker i det samme området. Det framgår ikke av OEDs høringsbrev hvilke vurderinger som ligger til grunn for forslaget til blokker for 24. runde. Vi har heller ikke informasjon om hvilke blokker som har blitt nominert av oljeselskapene - informasjon som har vært tilgjengelig i tidligere konsesjonsrunder. Miljødirektoratet etterlyser derfor en nærmere begrunnelse for hvorfor de foreslåtte blokkene ønskes utlyst, herunder hvilke blokker som er nominert av oljeselskapene og vurderinger av ressurspotensial basert på gjennomførte borer og seismiske undersøkelser i Barentshavet. Vi savner også forhåndsvurderinger av potensialet for lønnsomhet av eventuell utbyggingsvirksomhet i

Barentshavet før blokker lyses ut, herunder vurderinger av hvordan lønnsomheten og etterspørselsrisikoen vil påvirkes av Parisavtalens mål. Dette er utdypet i 3.1 og 3.2.

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger (naturmangfoldloven § 8). Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Videre krever naturmangfoldloven at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for (§ 10).

Miljødirektoratet savner en beskrivelse av hvordan disse forholdene er vurdert eller vil bli vurdert ved beslutning om utlysning og tildeling, jf. naturmangfoldloven § 7 som krever at vurderingen og vektleggingen av naturmangfoldloven skal fremgå ved offentlige beslutninger. Dette er spesielt viktig i et område som Barentshavet med store miljøverdier og potensiell høy miljørisiko både knyttet til operasjonelle utslipp til sjø og luft og akutte utslipp. I tillegg til at risiko for akutte oljeutslipp generelt er utfordrende med tanke på påvirkning på sjøfugl i store deler av Barentshavet, er mange av de foreslåtte blokkene lokalisert enda nærmere viktige hekke- og næringsøksområder for sjøfugl ved Bjørnøya og Hornøya enn i tidligere konsesjonsrunder, samt nær iskant og polarfronten. I tillegg til de mer konkrete miljøvurderingene kommer vurdering av forholdet til nasjonale og internasjonale målsetninger om reduksjoner av klimagasser og av den overordna samfunnsøkonomiske lønnsomheten av den aktiviteten en slik utlysning legger opp til.

3.1 Parisavtalen

For å nå målene som ble nedfelt i Parisavtalen må utslippene av klimagasser til atmosfæren reduseres kraftig og etter hvert opphøre. Dette endrer risikobildet i hele energisektoren. For å forhindre at det gjøres investeringer i prosjekter som ikke blir lønnsomme over sin levetid vil petroleumsvirksomheten måtte ta hensyn til at etterspørselen etter petroleumsprodukter vil falle som en konsekvens av at verden arbeider for å nå klimamålene. Samtidig har The Financial Stability Board vurdert kompetansen om klimarisiko i markedet og peker på at denne er lav¹.

Parisavtalen trådte i kraft i november 2016 og har som mål å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under to grader sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. Hvordan Parisavtalens mål skal kobles til karbonbudsjett er noe som må avklares politisk i tiden fremover. Sannsynligheten for å nå et gitt klimamål og risiko for farlige og potensielt irreversible konsekvenser ved en gitt temperaturøkning, kommer sannsynligvis til å være ved kjernen i denne diskusjonen.

Det årlige CO₂-utslippet i verden i dag ligger på ca. 40 milliarder tonn. For å ha en 66 prosent sjanse for å begrense oppvarmingen til 2°C må de totale framtidige CO₂-utslippene begrenses til rundt 800 milliarder tonn². Det er stor usikkerhet knyttet til estimater av karbonbudsjetter for et 1,5°C-mål,

¹ Task Force on Climate-related Financial Disclosures, 2016: Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures

² IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report, tab. 2.2. Justert for historiske utslipp i årene 2011-2016. Karbonbudsjettet for å begrense oppvarmingen til 2C med 66 % sannsynlighet er 450 - 1050 milliarder tonn CO₂ basert på de enkle klimamodellene eller 800 basert på de komplekse modellene. De enkle klimamodellene

men i arbeidet som er gjort finner en at for å ha en 50 - 66 prosent sjanse for å begrense oppvarmingen til 1,5 °C, er det gjenstående karbonbudsjettet rundt 150 milliarder tonn³. Alle framtidige utslipp øker sannsynligheten for å overskride klimamålene og øker risikoen for farlige, irreversible konsekvenser.

I IEA og IRENAs scenarier som bruker et karbonbudsjett på ca. 800 milliarder tonn blir petroleumsressurser med høye produksjonskostnader som oljesand og arktisk olje ikke utviklet⁴. De viser til at det er en risiko for "stranded assets" i et slikt scenario hvis man ekspanderer bruken av gass uten å planlegge for langsiktig dekarbonisering.

Miljødirektoratet anbefaler med bakgrunn i dette at etterspørselsrisikoen forbundet med klimamålene nedfelt i Parisavtalen vurderes før utlysning av nye blokker i 24. konsesjonsrunde, både knyttet til enkeltblokkene og det totale omfanget av utlysningen.

3.1.2 Klimaendringer i Arktis

Vi forventer større og raskere klimaendringer i Arktis enn i resten av verden. Temperaturen i Arktis øker mer enn to ganger raskere enn globalt, og konsekvensene for miljø og samfunn kan bli dramatiske de neste tiårene.

Det store omfanget av blokker som foreslås utlyst, kan gi klimapåvirkning både regionalt og globalt dersom utlysningen fører til at petroleumsaktiviteten i området øker. I tillegg til utslipp av klimagasser gir petroleumsaktivitet utslipp av svart karbon (BC) som bidrar til regional og global oppvarming både ved å varme opp atmosfæren og ved at BC avsatt på snø og is øker avsmeltingen. Norske BC-utslipp har om lag 1,5 ganger høyere klimaeffekt, målt som temperaturpåvirkning i et tiårsperspektiv, per tonn enn det globale gjennomsnittet⁵. Utslipp av BC tett opp til iskanten og i snø- og isdekte landområder, vil kunne ha stor klimapåvirkning.

3.2 Behov for vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet knyttet til den foreslåtte utlysningen

Vi mener at usikkerheten rundt framtidige oljepriser, begrunnet i blant annet klimarelatert etterspørselsrisiko, er vesentlig framover. Eventuelle funn i blokker som lyses ut i 24. konsesjonsrunde, vil neppe være i drift før om tidligst 10-15 år. Dette gjør at det er stor usikkerhet om hva inntjeningen fra disse eventuelle funnene vil være. Samtidig er det grunn til å tro at lete- og utbyggingskostnader for de nordligste blokkene i Barentshavet vil være vesentlig høyere enn ved leting og utbygging i mer sentrale strøk, pga. blant annet lange avstander. Mørke og isforhold gjør også leting og utbygging i Barentshavet generelt mer krevende. Lange avstander, mørke og is medvirker dessuten til at kostnadene for å ha forsvarlig beredskap vil være høyere samtidig som utfordringene og kostnadene ved eventuelle uhellsutslipp av olje trolig vil være større. Alle disse

gjengir best usikkerheten i klimasystemet, mens de komplekse modellene viser til usikkerheten i forskjellige utslippsbaner.

³ Peters, 16.03.2017 i KLIMA (Cicero).

⁴ IEA & IRENA, 2017: Perspectives for the energy transition - Investment needs for a low-carbon energy system. OECD/IEA and IRENA.

⁵ M-89/2013: Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlevde klimadrivere.

effektene trekker i retning av at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av utbygginger i dette havområdet vil være lavere enn andre steder på sokkelen.

Det er gjort flere funn i Barentshavet, men så langt er det kun to felt som er satt i drift, Snøhvit og Goliat. Annen utbyggingsaktivitet er foreløpig beskjedent. Vi er kjent med at Statoil jobber med å utarbeide Plan for utbygging og drift av Johan Castberg, Lundin Norway er i gang med å vurdere muligheten for utbygging av Alta og Gotha, og OMV vurderer muligheter for utbygging av Wisting. Erfaringene fra utbyggingene som så langt er gjennomført i Barentshavet viser at disse har vært kostbare og har gitt store utfordringer (spesielt Goliat, der lønnsomheten synes å være usikker). Utbygging av Johan Castberg-feltet var lenge vurdert som ulønnsom, men Statoil har nå klart å snu dette ved å kutte kostnader vesentlig. Statoil har likevel vært tydelige på at lønnsomheten av utbyggingen er sårbar for økte kostnader og vedvarende lav oljepris⁶.

Den norske petroleumsreguleringen er lagt opp slik at det er selskapene selv som gjør vurderinger av lønnsomheten ved leting og utbygging, og slik at bedriftsøkonomisk lønnsomhet for oljeselskapene samtidig vil gi samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Miljødirektoratet stiller imidlertid spørsmål ved om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vurderes i bred nok grad, og om ikke prissatte miljø- og sikkerhetseffekter tas hensyn til i tilstrekkelig grad. Ved marginalt lønnsomme utbygginger, slik det er risiko for ved eventuelle nye utbygginger i Barentshavet, vil potensielle negative miljøkonsekvenser kunne tippe den totale samfunnsøkonomiske lønnsomheten i negativ retning.

Statens utgifter knyttet til virksomhet i Barentshavet kan potensielt bli store. Den norske stat får en stor andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten, men tar en like stor andel av utgiftene. Oljeselskapene får refundert leteutgifter gjennom skatterefusjoner (eventuelt gjennom direkte refusjoner, for selskaper som ikke er i skatteposisjon). I realiteten er det staten som finansierer store deler av letingen - men til gjengjeld får staten også store deler av inntektene når felter etter hvert kommer i drift. Med det omfanget av utlysning som OED legger opp til, og med den sannsynligvis vesentlig mer marginale lønnsomheten i Barentshavet enn i andre havområder, vil investeringer i letevirksomhet i Barentshavet være langt mer risikable enn andre steder på sokkelen.

I lys av dette mener Miljødirektoratet at det bør gjøres en grundig forhåndsvurdering av potensialet for lønnsomhet av eventuell lete- og utbyggingsvirksomhet i Barentshavet før blokker lyses ut. Spesielt mener vi dette bør gjøres for den nordlige delen av havområdet, hvor det er all grunn til å tro at utbygging vil være enda mer krevende enn det er i det sørlige Barentshavet, og hvor det samtidig er stor usikkerhet om mulige konsekvenser for miljøverdier knyttet til Bjørnøya, polarfront og iskant, se under.

⁶ <http://www.dn.no/nyheter/energi/2016/09/13/1045/Statoil/statoilprosjekt-vil-gi-ringvirkninger-p-29-mrd>

4. Miljøfaglig vurdering av blokker i Barentshavet

Det er foreslått lyst ut 93 blokker/deler av blokker fordelt på kvadrantene: 7018, 7116, 7117, 7130, 7131, 7218, 7225, 7226, 7227, 7228, 7233, 7234, 7318, 7319, 7320, 7321, 7322, 7323, 7324, 7325, 7326, 7327, 7329, 7330, 7332, 7333, 7334, 7335, 7421, 7422, 7423 og 7426.

4.1 Rammer for petroleumsvirksomheten i Barentshavet

Rammer for petroleumsvirksomheten i Barentshavet er gitt i forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Meld. St. 10 (2010-2011)). Revidert forvaltningsplan og oppdatert fagrunnlag for denne forventes i henholdsvis 2020 og 2019.

I Meld. St. 36 (2012-2013) *Nye muligheter i Nord-Norge - åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet* og Meld. St. 41 (2012-2013) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012-2013)* er det lagt til grunn at de samme rammene for petroleumsvirksomhet som for de allerede åpnete områdene i Barentshavet sør skal gjelde for Barentshavet sørøst. Det er også spesifisert ytterligere føringer for aktivitet ved iskanten.

I rapportene "Petroleumssektoren og hensynet til marint miljø" (M-621|2016) og "Arbeid mot nullutslipp til sjø fra petroleumsvirksomhet offshore" (M-643|2016) redegjør Miljødirektoratet for kunnskapsstatus og hvor vi ser særlige behov for innhenting av ny kunnskap. Miljødirektoratets konklusjon er at det er kunnskapsmangler knyttet til miljøkonsekvenser av aktivitet i Arktis, både når det gjelder operasjonelle utslipp og akutt forurensning. Den spesielle dynamikken i økosystemet i Barentshavet kombinert med klimaendringene gjør i tillegg at det er større usikkerhet og større grunn til bekymring for effekter av utslipp fra petroleumsvirksomheten i dette havområdet. Dette vil være et viktig tema ved oppdateringen av det faglige grunnlaget for Barentshavet, og behov for eventuelle nye vilkår for aktivitet i Barentshavet bør derfor vurderes. Miljødirektoratet påpeker i rapport M-621|2016 at det i spesielt sårbare områder ikke alltid vil være mulig å stille krav som gjør at aktiviteter kan gjennomføres uten skade eller fare for skade på viktige miljøverdier.

I vår vurdering av forslag til utlysning av nye blokker, har vi lagt til grunn det som foreligger av eksisterende rammer for petroleumsvirksomhet i de ulike områdene. Basert på miljøfaglige vurderinger har vi sett behov for å tilrå forsterking av rammer i enkelte områder, samt fraråding av utlysning i andre områder. Fraråding er kun foreslått i områder der vi mener det ikke er forsvarlig med aktivitet ut i fra miljøhensyn.

4.2 Ny kunnskap

4.2.1 Kilder til ny kunnskap

Det har kommet mye ny relevant kunnskap siden gjeldende rammevilkår for petroleumsvirksomhet i Barentshavet ble vedtatt i 2011. Kartleggingsprogrammet MAREANO har undersøkt flere bunnområder i Barentshavet spesielt i Barentshavet sørøst, hvor alle foreslåtte blokker er dekket, og SVOene Kystbeltet og Tromsøflaket (deler av blokkene i kvadrantene 7018, 7116 og 7117). Sedimentkjemi og -biologi er også undersøkt langs et transekt fra Nordkinnhalvøya og til øst for Svalbard (MAREANO 2016). Dette omfatter noen av blokkene i kvadrantene 7225, 7226, 7325, 7326. Alt av data er ennå ikke ferdig tilrettelagt, og nye data vil komme. Sjøfuglprogrammet SEAPOP og lysloggerprosjektet SEATRACK har bidratt med ny verdifull kunnskap om sjøfugl. I 2011 ble Norsk

Rødliste for naturtyper publisert, den første rødlistevurderingen av naturtyper i Norge, mens Norsk Rødliste for arter ble oppdatert i 2015.

Norsk Polarinstitutt (NP) har også utarbeidet kart⁷ som viser månedsvis minimum/ maksimum isutbredelse, og isfrekvens («sea ice persistence») for perioden 1985-2014. Med en 30-årsperiode av data som utgangspunkt kan isfrekvens i noen grad brukes som et mål på sannsynlighet for is.

Operatørsamarbeidet BaSEC (Barents Sea Exploration Collaboration) har publisert en rekke rapporter, som omhandler blant annet meteorologiske forhold, miljørisiko og beredskap. Miljødirektoratet har kommentert på et utvalg av disse i brev datert 24. november 2016. I tillegg har det kommet ny relevant kunnskap i forbindelse med utarbeidelse av søknader om nødvendige tillatelser til boring i lisenser tildelt i 22. og 23. konsesjonsrunde i 2013 og 2017.

4.2.2. Iskanten og polarfronten

Iskanten og polarfronten er i deler av året svært næringsrike områder med høy biodiversitet, og antatt høy sårbarhet for oljeutslipp.

Kart utarbeidet av NP over minimum og maksimum isutbredelse og isfrekvens i perioden 1985-2014 viser at områdene rundt Bjørnøya vil kunne ha isdekke i mer ekstreme år i månedene oktober til juni. Frekvensen for å komme helt ned til Bjørnøya er høyest i periodene november til april. Både blokker rundt Bjørnøya og de nordligste blokkene i Barentshavet (vest og øst) antas å ha et potensiale for å berøre iskanten ved større akuttutslipp av olje i perioder/år der isen har særlig utbredelse. Vilkår om at det i områder nærmere enn 50 km fra den faktiske/observerte iskanten ikke vil være tillatt med boring i oljeførende lag i perioden 15. desember - 15. juni gjelder for disse. Is og olje utsettes for de samme kreftene i form av strøm og vind og vil i stor grad drifte i samme retning, noe som reduserer sannsynligheten for at olje havner i isfylte områder. 50 km er imidlertid en kort avstand i oljedriftssammenheng, og vilkåret fjerner dermed ikke risiko for at større utslipp av olje vil kunne drive inn i områder med is.

For å kunne si noe om mulige konsekvenser av aktivitet som potensielt kan berøre iskantsonen og polarfronten er det nødvendig med mer kunnskap, både om hvor disse områdene befinner seg til enhver tid og hvordan biologien og sårbarheten er. Miljødirektoratet peker på at det er igangsatt en faglig prosess på å skaffe mer kunnskap på disse områdene. I forbindelse med arbeidet med det faglige grunnlaget for oppdatering av forvaltningsplanen for Lofoten og Barentshavet skal NP i samarbeid med Havforskningsinstituttet samle kunnskap om dynamiske områder i Barentshavet dvs. iskantsonen og polarfronten. Det er også gjort mye arbeid fra industriens side, gjennom BaSEC-samarbeidet på kartlegging og beregning av sannsynlighet for is basert på data fra Meteorologisk Institutt. Det er viktig at denne kunnskapen foreligger og blir vurdert ved oppdatering av rammene for petroleumsvirksomhet knyttet til iskant og polarfront i forvaltningsplanene. Vi mener derfor at det ikke bør lyses ut flere lisenser i områder hvor utslipp kan berøre disse områdene, primært områder nord i Barentshavet, før disse vurderingene er foretatt.

⁷ <http://www.npolar.no/no/fakta/iskantsonen.html>

4.2.3 Sjøfugl

Barentshavet er et svært produktivt havområde og har en av verdens høyeste tettheter av sjøfugl. Mange av bestandene er av stor nasjonal og internasjonal betydning. Om lag 40 arter hekker regelmessig i den nordlige delen av Norskehavet og i Barentshavet, og det er en rekke arter som også overvintrer i Barentshavet.

Bjørnøya er et nøkkelområde for sjøfugl og har en av de største sjøfuglkoloniene på den nordlige halvkule. De vanligste artene er lomvi, polarlomvi, alkekonge, krykkje, havhest og polarmåke. Det regnes med at over en million sjøfugl er knyttet til øya i hekketida. Dette skyldes blant annet polarfronten som ofte omgir øya på øst-, sør- og vestsiden, og som gir god tilgang på næring. I hekkesesongen vil arter som lomvi, polarlomvi og alkekonge bruke et stort havområde under næringssøk, gjerne opptil 100 km fra kolonien. Og siden øya er eneste landområde mellom Spitsbergen og Norskekysten, utgjør den også en viktig rasteplass for fugl på trekk mellom sør og nord.

Bare i løpet av det siste tiåret har 30 % av sjøfuglene på fastlandet forsvunnet. De pelagiske artene har blitt redusert med 52 % i samme tidsperiode (SEAPOP 2015). Bestandsutviklingen til norske sjøfugl reflekteres gjennom rødlisterevisjonen i 2015 ved at en rekke arter har blitt oppjustert til en mer truet kategori og at flere arter har kommet til. På fastlandet er lomvi fortsatt å betrakte som kritisk truet (CR), mens havhest makrellterne, polarlomvi og alke har fått en forverret situasjon, og er nå plassert i kategorien sterkt truet (EN) i tillegg til krykkje. Situasjonen er altså særlig bekymringsfull for to arter som hekker på fastlandet (krykkje og lomvi) og for tre på Svalbard (ismåke som er truet og polarlomvi og polarmåke som er nær truet). Totalt er 16 av de 28 helt marine sjøfuglartene som opptrer i norske farvannet i løpet av året rødlistet. Flere av dem har vært i kontinuerlig tilbakegang siden overvåkingen startet for 30-50 år siden.

Mange sjøfuglarter har høy sårbarhet for olje. Det er også for sjøfugl det oftest beregnes størst potensiell miljøskade gjennom miljørisikoanalyser for aktiviteter på norsk sokkel. Lomvi, polarlomvi og lunde er tre arter som vi har trukket fram særskilt i uttalelsen og som på bakgrunn av bestandsandeler og utbredelse vurderes svært sårbare for eventuelle akutte oljeutslipp i Barentshavet. I tillegg vil også andre arter kunne bli berørt (f.eks. ismåke, alkekonge og alke).

Lomvibestanden (*Uria aalge*) på Bjørnøya (9 av 10 lomvier hekker her) og Hornøya er to av de viktigste hekkekoloniene for lomvi i Norge. Lomvi forekommer i store tettheter i disse områdene, og vurderes spesielt sårbar for oljeforurensning i hekkekoloniene og næringssøksområdene rundt disse. Svømmetrekking etter endt hekking i en periode på 45-50 døgn er også en periode hvor fuglene er spesielt sårbare for uhellutslipp av olje fordi hverken unger eller hannene som følger ungene er flygedyktige. Ny kunnskap fra SEATRACK 2015 tyder på at lomvi fra flere kolonier, også utenfor Barentshavet (Sklinna, Jan Mayen, Hjelmsøya, Hornøya, Bjørnøya) bruker et område i det sørøstlige Barentshavet om vinteren og at de drar i den retningen umiddelbart etter endt hekking. Den nye kunnskapen tyder på at dette området er viktig for hele den norske lomvibestanden i høst-vinterperioden (august-januar).

Polarlomvi (*Uria lomvia*) er oppført som nær truet (NT) på Norsk Rødliste fra 2015 for Svalbard, som følge av en vedvarende nedgang i alle de overvåkede koloniene på Spitsbergen siden slutten av 1990-tallet, noe svakere på Bjørnøya. Tall fra 2014 viser 95 000 hekkende par på Bjørnøya. Nye data fra SEAPOP og SEATRACK fra 2015-2016 bekrefter at det er betydelige mengder med polarlomvi i

Barentshavet om høsten og vinteren. Åpent hav data viser at spesielt i vintermånedene (november-mars) er tetthetene høye sørøst for Bjørnøya og videre østover, og kommer i konflikt med flere av de foreslåtte blokkene. Svømmetrekket til polarlomvi går sannsynligvis i større grad vestover fra Bjørnøya, slik at dette i mindre grad vil komme i konflikt med de foreslåtte blokkene enn lomviens trekk gjør.

Selv om lunde (*Fratercula arctica*) er den mest tallrike sjøfuglen på fastlandet, er den klassifisert som sårbar (VU) på den nasjonale rødlisten fra 2015 på grunn av bestandsnedgang. Totalt er bestanden estimert til å være på 1,5 millioner par. Vi har 27 % av den europeiske bestanden og arten er derfor norsk ansvarsart. Lunde har høye tettheter langs fastlandskysten i hekkesesongen, og er av den grunn spesielt sårbar i denne perioden. Ny kunnskap viser at lunde fra kolonier både i og utenfor Barentshavet bruker havområdet på høsten (Runde, Sklinna, Røst, Anda, Hjelmsøya og Hornøya). Om vinteren drar mange lundefugl ut av Barentshavet, men lunde fra enkelte kolonier (Hornøya og Anda) forblir i havområdet.

Ny kunnskap bekrefter og forsterker kunnskapen om at Barentshavet er et viktig sjøfuglområde i global sammenheng.

4.2.4 Beredskap

I rapporten "Petroleumssektoren og hensynet til marint miljø" (M-621|2016) har vi satt søkelyset på utfordringer knyttet til miljørisiko og beredskap på sokkelen generelt og nordområdene spesielt.

Arbeid gjort ifm BaSEC har også pekt på de spesielle fysiske miljøforholdene i deler av Barentshavet og andre begrensninger for beredskapen mot akutt forurensning i dette havområdet. Spesielle meteorologiske og kommunikasjonsforhold kan gi redusert evne til kartlegging og kommunikasjon under en aksjon og medføre redusert effekt. BaSEC har videre pekt på utfordringer knyttet til de lange avstandene til de nordlige blokkene. Med opptil to døgn seilingstid er tilgang på utstyr og reservedeler for utstyr en svært begrensende faktor som kan få stor betydning for gjennomføring av effektiv mekanisk oppsamling eller dispergering. Dette er en problemstilling som må ivaretas. Utfordringen ble synliggjort under en øvelse i Barentshavet i mars i år, hvor utstyr ikke kunne benyttes fordi det manglet reservedeler.

Arbeidet i BaSEC har hatt mye fokus på isproblematikk. Øvelser har vist at konvensjonelt mekanisk oppsamlingsutstyr kan opereres i områder med inntil 10-30 % is, men med en reduksjon i opptakskapasitet som ikke er kvantifisert. Miljødirektoratet antar at reduksjonen i effektivitet kan være betydelig. Selv om det ikke er tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 15. desember - 15. juni i områder nærmere enn 50 km fra den faktiske iskanten, gir ikke dette beskyttelse mot at olje fra en utslippskilde lenger enn 50 km unna isen kan drifte inn i isfylt farvann. Utfordringene med is er derfor fortsatt relevante.

Bjørnøya er, i tillegg til at den er svært viktig for sjøfugl, vanskelig tilgjengelig for mannskap og beredskapsutstyr både fra land og sjø. Dette skyldes en eksponert kystlinje og at øya er omgitt av bratte klippekyster. Lavlandsområdet i nord ender oftest i en 10-30 meter høy, bratt kant mot sjøen, noe som gjør landing med båt vanskelig. Det finnes enkelte vikar med sandstrender og sandbunn, men heller ikke disse er særlig godt beskyttet mot vind og sjø. Den eksponerte kystlinja med sjøforhold som på åpent hav medfører at standard fjord- og kystsystemer for oljeoppsamling

blir for spinkle. Større systemer er til gjengjeld vanskelig å manøvrere nærme kysten. I tillegg er adkomst fra landsiden av øya svært vanskelig pga klippene og fravær av infrastruktur.

Nye analyser Statoil har utført for søknad om boring av letebrønn 7317/9-1, som ligger 109 km sør for Bjørnøya, viser et influensområde som dekker hele området rundt Bjørnøya med over 5 % sannsynlighet for stranding på Bjørnøya, både i sør, vest og nord. Strategien Statoil legger opp til er å øke antall systemer på åpent hav nærme kilden for i størst mulig grad å hindre at olje drifter mot Bjørnøya. Miljødirektoratet ser at en slik strategi krever at et stort antall fartøy og mer utstyr må være tilgjengelig med kort responstid. Dette vil likevel ikke hindre at olje når sjøfugl som driver næringsøk i sjøområdene rundt Bjørnøya, og kan heller ikke garantere at olje ikke strander.

4.3 Miljødirektoratets vurdering av de 93 blokkene

Forslaget til utlysning omfatter blokker fordelt i store deler av Barentshavet. Storparten av blokkene i Barentshavet overlapper med eller vil kunne påvirke områder med store forekomster av sårbare miljøverdier, spesielt sjøfugl, i hele eller deler av året. Vi har fokusert på noen områder hvor vi mener konfliktpotensialet med viktige miljøverdier vil være betydelig.

4.3.1 Blokker ved Bjørnøya

Bjørnøya og havområdene rundt er identifisert som svært viktige for sjøfugl. I vår- og sommerperioden er det svært høye tettheter av hekkende sjøfugl på Bjørnøya. Samlet sett hekker over 400 000 par sjøfugl på Bjørnøya. Det er også store tettheter av sjøfugl på næringsøk i havområdene rundt øya, helt ut til 100 km fra land. Sensommer/tidlig høst foregår svømmetrekket av ikke flyvedyktig lomvi og polarlomvi ut fra Bjørnøya. Polarfronten passerer sør for Bjørnøya, i de samme områdene. Historiske data fra perioden 1984-2014 (NP 2014) viser at iskanten årlig strekker seg i retning ned mot Bjørnøya i vinter/vårperioden. Frekvensen for å komme helt ned til Bjørnøya er høyest i periodene november til april.

Blokker innenfor en radius på 100 km fra Bjørnøya ble i forbindelse med tidligere konsesjonsrunder frarådet utlyst av Miljødirektoratet (den gang Direktoratet for naturforvaltning) av hensyn til de store sjøfuglforekomstene på Bjørnøya og havområdene rundt. Ny erfaring og kunnskap gjennom saksbehandling av leteboringer i områder rett utenfor 100 km radiusen fra Bjørnøya, bekrefter svært høy miljørisiko for sjøfugl på Bjørnøya. Mange arter på Bjørnøya slår ut svært høyt i de alvorligste skadekategoriene både vår og sommer. For de foreslåtte blokkene innenfor 100 km sonen forventer vi enda høyere miljørisiko, som følge av at de er lokalisert nærmere Bjørnøya, nærmere næringsøksområdene for sjøfugl og polarfront og nærmere mulig sydlig utbredelse av iskant. Videre overlapper blokkene med områder hvor det er store tettheter av sjøfugl.

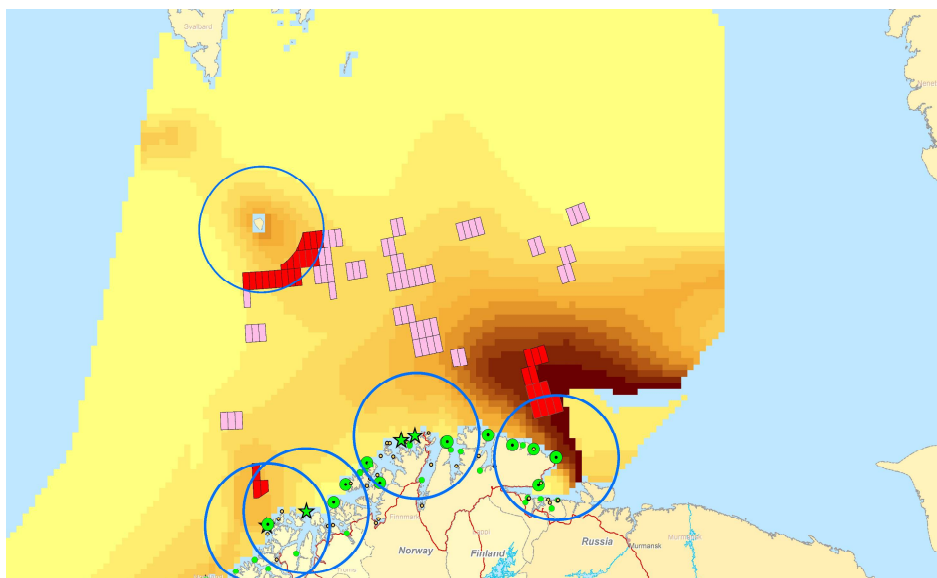
Et oljeutslipp med oljedrift i dette området vil kunne ha dramatiske konsekvenser for fuglebestandene på Bjørnøya avhengig av utslippets omfang og type, og årstid. En bestandskrasj for arter som hekker her vil kunne medføre at forvaltningsmålene i naturmangfoldlovens §§ 4 (*forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer*) og 5 (*forvaltningsmål for arter*) ikke vil kunne nås. Med eventuelle utslipp i funksjonsområdene til sjøfugl rundt Bjørnøya, vil det være svært utfordrende å aksjonere tilstrekkelig raskt med tilstrekkelig mengde beredskapsressurser, for å unngå skade på sjøfugl i næringsøk. I tillegg er det svært vanskelig å drive kystnær/strandberedskap på Bjørnøya. Etter vår vurdering og basert på ny kunnskap om sjøfugl er

det ikke forsvarlig å drive aktivitet med risiko for større akuttutslipp av olje i dette området i perioden mars-september.

Vinterstid vil eventuelle større oljeutslipp i dette området kunne nå områder med is nord for Bjørnøya. Det er fremdeles usikkerhet knyttet til mulig alvorlighetsgrad av miljøskader ved oljeutslipp som treffer miljøressurser i iskanten, men ny kunnskap er under opparbeiding både om iskanten og polarfronten (jf. kapittel 4.2.2).

I tillegg er det store beredskapsmessige utfordringer knyttet til Bjørnøya og is i vinterperioden. Vi er også kjent med at den operative risikoen for boreaktiviteter er størst vinterstid. Dette er bekreftet blant annet av Statoil som i forbindelse med årets borekampanje i Barentshavet argumenterer med at de ønsker å bore i sommerhalvåret for å redusere risikoen for at hendelser skal inntreffe.

Med dette som bakgrunn er Miljødirektoratets vurdering at det er store miljømessige utfordringer i området gjennom hele året og vi fraråder derfor utlysning av 20 blokker innenfor en radius på 100 km fra Bjørnøya. Vi anbefaler videre at miljøvilkårene for blokker rundt Bjørnøya styrkes i forbindelse med neste oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten, ved at radius på området rundt Bjørnøya der det ikke er tillat med petroleumsvirksomhet utvides fra nåværende 65 km til 100 km.



Figur 1. De blå sirklene viser en 100 km næringsøksradius og aksjonsradiusen for alkefugl som lomvi, polarlomvi og lunde. I disse områdene vil det i hekkeperioden være mye fugl på næringsøk rundt koloniene. De grønne stjerner og sirklene viser sjøfuglkoloniene på fastlandet. Den graderte fargen fra gul (laveste tettheter) til dyp rød (høyeste tettheter) viser utbredelsen av lomvi om høsten (åpent hav data fra SEAPOP).

4.3.2 Sørøstlige blokker ved Hornøya

Forslaget til blokker omfatter 11 blokker i kvadrantene 7130 og 7131. Blokkene overlapper med et område som ifølge ny kunnskap er viktig for lomvi fra mange norske kolonier (Sklinna, Jan Mayen, Hjelmsøya, Hornøya og Bjørnøya) i høst/vinterperioden. Boreaktivitet bør ikke foregå i disse blokkene i denne perioden. De sydligste av disse blokkene har allerede boretidbegrensninger for boring i oljeførende lag i hekkeperioden (1. mars - 31. august).

Vi er kjent med at operatørene har et klart ønske om at de nødvendige miljøvilkår skal stilles tidlig for å sikre forutsigbarhet. Miljødirektoratet mener derfor at det ved utlysning av disse blokkene bør stilles nye vilkår om tidsbegrensning for boring i oljeførende lag i perioden 1. august - 31. januar, basert på ny kunnskap om viktige områder for lomvi vinterstid (jf. kapittel 4.2.3).

4.3.3 Kystnære blokker

De foreslåtte blokkene i kvadrant 7018 ligger i overgangen fra Eggakanten til Tromsøflaket. Både Eggakanten og Tromsøflaket er identifisert som særlig verdifulle og sårbare områder. Blokkene er videre lokalisert kystnært og ligger delvis i 50 km kystbeltet som er identifisert som en SVO mhp mange artsgrupper. Blokkene grenser inn mot 35 km beltet langs kysten hvor det ikke skal igangsettes petroleumsvirksomhet.

Blokker i kystnære områder gir potensielt veldig kort drivtid til land for et større akutt utslipp av olje. Med kort avstand til land er det vanskelig å respondere raskt nok til å hindre at viktige og sårbare miljøverdier i kystsonen skades. Tilgrensende blokker ble i forbindelse med tidligere konsesjonsrunder frarådet utlyst av Miljødirektoratet (den gang Direktoratet for naturforvaltning) på bakgrunn av bekymringer knyttet til mulige alvorlige konsekvenser for både sjøfugl, fisk og andre miljøverdier i området ved eventuelle oljeutslipp. De faglige vurderingene fra den gang er fortsatt gyldige, og forsterket av ny kunnskap. Miljødirektoratet understreker viktigheten av eksisterende rammer i FVP for Barentshavet-Lofoten for kystnære blokker (ikke tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 1. mars - 31. august mellom 35 og 65 km unna kysten). Avhengig av utblåsningsrater, oljetype og tid på året vil Miljødirektoratet vurdere behov for spesifikke krav til den enkelte aktivitet.

4.3.4. Øvrige blokker

Åpent hav-data og nye SEATRACK-data om sjøfugl tilsier at det til tider kan være store mengder sjøfugl i sentrale deler i Barentshavet (polarlomvi, lunde osv). Svømmetrekket til lomvi etter endt hekking langs en tenkt linje mellom Bjørnøya og de sørøstre delene av Barentshavet peker seg spesielt ut som en periode der sjøfugl i større tettheter er veldig sårbare for eventuelle uhellsutslipp av olje.

Det er fremdeles kunnskapsmangler knyttet til hvor sjøfugl vil befinne seg og når. Det at Miljødirektoratet ikke har sikker kunnskap innebærer at føre-var-prinsippet vil kunne komme til anvendelse som en retningslinje i saksbehandlingen dersom en aktivitet vil kunne medføre vesentlig skade på naturmangfoldet. Strenge vilkår må kunne påberegnes, inkludert vilkår om tidsbegrensning av tillatelser der vår vurdering er at miljørisiko er uakseptabelt høy i spesielt sårbare perioder.

5. Konklusjon

Omfanget av blokker som OED foreslår å lyse ut i Barentshavet i 24. konsesjonsrunde er stort, og det største noensinne i dette havområdet. Miljødirektoratets vurdering er at miljøfaglige utfordringer, klimahensyn og samfunnsøkonomisk lønnsomhet tilsier at omfanget av utlysningen er for stort.

Miljødirektoratet savner en redegjørelse for hvilke vurderinger som ligger til grunn for forslag til blokker for 24. konsesjonsrunde, og hvordan mulige konsekvenser for naturmangfoldet er vurdert

eller vil bli vurdert ved beslutning om utlysning og tildeling av disse, jf. naturmangfoldloven §7. Vi mener også at det bør gjøres en grundig forhåndsvurdering av potensialet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av eventuell utbyggingsvirksomhet i Barentshavet før blokker lyses ut. Herunder bør det vurderes hvordan lønnsomheten og etterspørselsrisikoen vil påvirkes av Parisavtalens mål.

Barentshavet er et område med store miljøverdier gjennom hele året, og med en av verdens høyeste tettheter av sjøfugl. Enkelte områder er spesielt sårbare for fremtidig petroleumsaktivitet, og slike områder bør ikke lyses ut uten særskilt begrunnelse. Miljødirektoratet har identifisert to slike områder, og har følgende anbefaling basert på vurderinger av ny kunnskap:

- Miljødirektoratet fraråder utlysning av 20 blokker innenfor en radius på 100 km fra Bjørnøya basert på ny kunnskap om store miljø- og beredskapsmessige utfordringer i dette området gjennom hele året. Vi anbefaler derfor at radius på området rundt Bjørnøya der det ikke tillates petroleumsvirksomhet, utvides fra nåværende 65 km til 100 km ved oppdatering av forvaltningsplanen.
- Ved utlysning av de 11 blokkene sørøst i Barentshavet rett ut for Hornøya (kvadrantene 7130 og 7131) mener Miljødirektoratet at det bør stilles vilkår om tidsbegrensing for boring i oljeførende lag i perioden 1. august - 31. januar basert på ny kunnskap om at dette området er svært viktig for lomvi i denne perioden.
- Miljødirektoratet understreker at det er svært viktig at de eksisterende rammer i forvaltningsplanen for Barentshavet for kystnære blokker videreføres, dvs. at det ikke er tillatt med leteboring i oljeførende lag i perioden 1. mars - 31. august mellom 35 og 65 km unna kysten.
- I Barentshavet generelt må strenge vilkår påberegnes, inkludert vilkår om tidsbegrensing av tillatelser der vår vurdering er at miljørisiko er uakseptabelt høy i spesielt sårbare perioder.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Ingvild Marthinsen
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Klima- og miljødepartementet