



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Deres ref.:
15.10.2012

Vår ref.:
2011/449-3 /DV/008

Saksbehandler
Tlf.:

Dato
16.01.2013

Høringsuttalelse: Konsekvensutredning i åpningsprosessen for petroleumsvirksomhet i Barentshavet Øst og i havområdene ved Jan Mayen

Vi viser til brev av 15. oktober 2012 og de to konsekvensutredningene for åpningsprosessene for petroleumsvirksomhet i havområdene ved Jan Mayen og i Barentshavet sørøst. Høringsfristen til Olje og energidepartementet (OED) er 16. januar 2013. Norsk Polarinstitutt (NP) velger å kombinere uttalelsene, da de er nesten identisk i utforming, og samsvarende i tid.

OPPSUMMERING AV HOVEDKONKLUSJONER

- Det foreligger fremdeles store kunnskapsmangler når det gjelder miljøverdiene både i havområdene rundt Jan Mayen og Barentshavet SØ. Det er behov for videre fokus på styrking av kunnskapsgrunnlaget om miljøverdiene, og dermed også kunnskap om potensiell påvirkning av petroleumsaktivitet i disse områdene. Spesielt vil NP peke på behovet for å få bedre kunnskap og forståelse av hvordan forventede klimaendringer vil påvirke miljøverdiene, og deretter i hvilken grad og omfang petroleumsaktivitet vil påvirke disse verdiene i lys av disse forventede endringene.
- NP mener det er behov for et fokus på og en reell vurdering av begrensninger i beredskapsmuligheten for bedre å kunne ta stilling til den reelle miljørisikoen som følger med petroleumsvirksomhet i disse nye områdene enn det som fremkommer i utredningene.
- NP mener at det på bakgrunn av de foreliggende kunnskapsmanglene (og i lys av de store miljøverdiene i området) må vises tilbakeholdenhet når det gjelder petroleumsvirksomhet i havområdet rundt Jan Mayen på nåværende tidspunkt. NP fraråder spesifikt petroleumsaktivitet i områdene i vest og nordvest av Jan Mayen der det er kasteområder for sel på isen og hvor aktivitet også potensielt vil kunne påvirke den kritisk truede grønlandshvalen som har beite- og reproduksjonsområder nord og nordvest for dette området.
- NP anbefaler spesifikt at det i Barentshavet SØ ikke tillates boring innenfor en avstand av minimum 50 km fra iskanten (definert som grensen for maksimum isutbredelse de siste 10 år) og at det må gjøres ytterligere utredninger for å vurdere om en større avstand er påkrevd ut fra en vurdering av risiko for påvirkning fra aktivitet som skjer relativt nært.
- For å styrke kunnskapsgrunnlaget tilrås økt forskningsinnsats på problemstillinger knyttet til olje i is, kunnskap om marine pattedyr i området og realiseringen av sjøfugl-prosjektet SEATRACK.

GENERELT TIL BEGGE KONSEKVENSTREDNINGENE

Disse konsekvensutredningene er svært viktige da de er første trinn i, og grunnlag for regjeringens vurdering av, åpning av nye havområder for petroleumsvirksomhet. Dette setter store krav til innholdet og de vurderinger som gjøres. Vi mener dette langt på vei innfris, men ikke helt. Prosessen har vært inkluderende,

og NP er tilfreds med at vi spesifikt har blitt bedt om faglige innspill til utredningene når det gjelder forekomst av sjøfugl på Jan Mayen og vurdering av forekomst av isbjørn i influensområdet i Barentshavet.

Scenarier

De to utredningene angir scenarier for framtidig petroleumsvirksomhet med høy og lav aktivitet, men sier ingenting om hvor sannsynlig de ulike scenariene er. En slik vurdering av sannsynlighet er relevant fordi dersom det ene scenariet er mer sannsynlig enn det andre vil det åpenbart ha betydning for hva som kan forventes å bli de faktiske konsekvensene.

Klimaendringer

Vi savner en omtale av hvordan framtidig petroleumsvirksomhet vil kunne påvirke økosystemene i lys av de endrede forutsetninger en klimaoppvarming vil medføre. Dette er viktig da det er hevet over enhver tvil at klimaet er i endring, og det kommer stadig ny dokumentasjon på at det skjer raskere enn modellene viser. I en klimaendret framtid vil fysiske og biologiske prosesser få andre forløp, som man må forvente vil endre miljørisiko og konsekvensbildet. Det er etter vår vurdering en stor mangel ved utredningene at de ikke diskuterer petroleumsvirksomhet i arktiske strøk i lys av de forventede nye miljømessige forutsetninger som klimaendringene vil medføre.

Olje i isfylte farvann

Både i de aktuelle områdene rundt Jan Mayen og i Barentshavet sørøst vil influensområdene innbefatte områder som har isdekke deler av året. Petroleumsvirksomhet i isfylte farvann representerer i mye større grad enn andre steder en risiko, kunnskapsgrunnlaget for oljens skjebne og langtidseffekter er svært mangelfullt, og begrensningene i metoder og teknologi for beredskap og opprensning er store. For å sitere utredningen for Barentshavet sørøst side 104: " Per i dag har Norge liten erfaring med oljeforurensning i is ettersom åpnede områder ikke har is, og har derfor ikke spesifikt utstyr for å håndtere opptak av olje i is". NP mener kunnskapsoppbygging om olje i is må prioriteres fra myndighetenes side, også med hensyn til potensiell annen aktivitet i Arktis i framtiden.

Oljevernberedskap

Vi mener at de begrensningene og utfordringene som er knyttet til oljevernberedskap underkommuniseres i begge utredningene. I alle utslippssituasjoner i farvann uten is er det kun en liten del av oljen som blir rensket opp, og kunnskap om langtidseffekter er fortsatt ufullstendig. Disse manglene blir mer tydelig og svært alvorlige når vi snakker om utslipp i isfylte farvann, hvor de teknologiske og fysiske begrensningene for oppsamling øker betraktelig. NP mener det er behov for et fokus på og en mer reell framstilling av disse begrensningene for bedre å kunne ta en stilling til miljørisikoen som følger med petroleumsvirksomhet i disse nye områdene enn det som fremkommer i utredningene. En slik vurdering vil også gi et mye bedre grunnlag for å si noe om nødvendig kunnskapsoppbygging, oppgraderinger og utvikling innen oljevernberedskap/teknologi.

KOMMENTARER TIL KU FOR JAN MAYEN (KUJ)

Jan Mayen er en del av Norsk Polarinstitutt (NP) sitt mandatområde, og NP har et overordnet ansvar for innhenting av kunnskap om og overvåking av naturmiljøet her. Jan Mayen ble etablert som naturreservat i 2010, og er dermed beskyttet av den strengeste verneformen norsk lov gir hjemmel for.

Verneverdiene på Jan Mayen knytter seg i stor grad til de marine økosystemene, og verneplanen sier følgende: "*Jan Mayen sin isolerte posisjon og de store havdypene utenfor sokkelen gjør at øya representerer et helhetlig og særegent økosystem både på land og på sokkelen. Sjøfuglene og deres ekskrementer er trolig en meget viktig faktor for utvikling av forholdsvist artsrik vegetasjon på enkelte områder. Når havisen legger seg rundt Jan Mayen, noe som er mer sjeldent nå en før, utgjør øya en del av det spesielle økosystemet som dannes rundt iskanten*".

Sjøfugl

En stor del av verneverdien på Jan Mayen består av store forekomster av sjøfugl. Øya har blant de største fuglefjellene i Norskehavet, og den er et viktig referanseområde for fastlandet/Svalbard i og med øyas isolerte beliggenhet. NP har de siste årene startet arbeidet med en ny kartlegging av sjøfuglene på Jan Mayen, samt å etablere overvåking av sjøfugl på øya, slik at det er mulig å dokumentere eventuelle endringer over tid. Når det gjelder kunnskapsstatus for sjøfugl på Jan Mayen, og måten sjøfugl er omtalt på i konsekvensutredningen, har vi følgende kommentarer:

1. Det må innhentes mer kunnskap om status for sjøfuglbestandene. NP (gjennom SEAPOP) har startet dette arbeidet, men det må kompletteres og videreføres over tid. Som et eksempel er det dokumentert at bestanden av polarlomvi på Svalbard er i sterk nedgang (40 % over siste 10-årsperiode), og det vil ta flere år før vi vet om det samme skjer på Jan Mayen. For en bestand i så kraftig nedgang vil et uhell som rammer den voksne delen av bestanden ha mye større konsekvens enn for en bestand i vekst eller likevekt.
2. Sjøfuglenes bruk av havområdene rundt Jan Mayen må kartlegges bedre i alle tider av året. NP har startet på dette arbeidet, men det må utvides og videreføres. Dette foreslås oppnådd gjennom en realisering av SEATRACK, som er et program under utvikling hvor man gjennom storstilt og systematisk bruk av ny og relativt billig teknologi ønsker å samle mye ny informasjon om hvor forskjellige arter fra forskjellige kolonier holder til gjennom året.
3. Betydningen havområdene rundt Jan Mayen har for hekkebestander fra andre områder (e.g. Svalbard) er ikke berørt i utredningen. Vi vet fra nye studier at alkekonger fra Svalbard bruker havområder nord for Jan Mayen som myteområde, og det samme gjør fugler fra Grønland. Denne typen kunnskap er helt avgjørende for å vurdere evt. konsekvenser av oljeaktivitet ved Jan Mayen.
4. Iskanten langs kysten av Øst-Grønland og dens betydning for isavhengige arter er ikke berørt i utredningen. Driviskanten her er av betydning for flere arter, og bl.a. passerer kanskje så mye som 90 % av verdensbestanden av ismåke gjennom denne "korridoren" hver høst og vår.

Sjøpattedyr

Havområdene over kontinentalsokkelen rundt Jan Mayen har i perioder store tettheter av flere arter hval og sel; disse grunne områdene er en hotspot for sjøpattedyr i deler av året, riktignok med noe uregelmessig forekomst for enkelte arter. Det gjennomføres tellinger med jevne mellomrom som basis for den årlige vågehvalfangsten, sist i 2009. Territorialfarvannene rundt Jan Mayen er en migrasjonskorridor for de store bardehvalene og havområdet vest for Jan Mayen, mot iskanten, er et fast trekk for blåhval mellom næringsområder i nord og paringsområder i sør. Områdene nord og nordvest for det aktuelle området er identifisert som beite- og reproduksjonsområde for den kritisk truede grønlandshvalen. Det er ikke mulig ut fra dagens kunnskapsnivå å si i hvilken grad aktivitet i de nordlige delene av utredningsområdet vil kunne påvirke denne bestanden.

Går vi et par tiår tilbake var normalsituasjonen at iskanten ved maksimum var synlig fra Jan Mayen, men dette er ikke nå skjedd på noen år. Det er kasteområder for sel på isen i vest, og nærheten til iskant som gjør disse områdene spesielt viktige og som gjør at vi vil fraråde petroleumsvirksomhet i disse områdene i vest og nordvest.

Kunnskap om effekter av oljeforurensning på hval og sel er fortsatt mangelfull, men vi har etter hvert en del mer relevant dokumentasjon om sårbarhet hos noen arter, bla fra Exxon Valdez, hvor det ble dokumentert økt dødelighet hos spekkhogger som en følge av utslippene. Selv om kunnskap ikke nødvendigvis er overførbart til andre områder, må vi anta at større utslipp vil medføre dødelighet hos både hval og sel, og at kasteområdene på isen er spesielt sårbare med stort innslag av unger.

Bunnforhold

Det fremgår i kap. 4.6 at det er dårlig kunnskap om bunnforhold rundt Jan Mayen og at kartlegging eventuelt kan gjennomføres etter at en tillatelse til boring er gitt. Vi tilrår imidlertid at kartleggingen gjennomføres før en eventuell tillatelse blir gitt, mao. å snu rekkefølgen på prosessen.

Beredskap for oljevern og Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS)

Korteste avstand mellom Jan Mayen og fastlandet er ca 500 nm. Det er for langt til å basere en petroleumsvirksomhet på sokkelen rundt Jan Mayen på beredskapsløsninger med base på fastlandet. NP anførte i uttalelsen til KU-programmet i 2011 følgende: *"I KU-programmet (kap. 3.2) kommenteres det at avstanden til fastlandet gjør at oppgaver relatert til HMS (helse, miljø og sikkerhet) må ligge på "selve Jan Mayen". Dette ble også anført av statsråden og eksperter som deltok på befaringen i september 2009. Det er krevende å ha et klart bilde av hvilke omfang nødvendige utbygginger på land innenfor aktivitetsområdet vil kunne få, og det er også vanskelig å se for seg hvor tung og omfattende logistikk som kreves, hvor trafikkert området vil bli osv. Dette må konsekvensutredningen gi gode svar på, og utredningsprogrammet bør styrkes på dette feltet".*

Konsekvensutredningen, inkludert underlagsrapporten fra Proactima, gir ikke fullgode og tilfredsstillende svar på hvordan HMS-oppgaver skal løses ved akutte situasjoner med krav til beredskap på Jan Mayen. De anbefalinger som gis bærer i stor grad preg av at tilstrekkelige og gode løsninger ikke finnes, men fortsatt må utvikles. I tillegg synes vi ikke de anbefalingene som skisseres er tiltrekkelige til å få etablert et beredskapsapparat som kan håndtere større uhell, f.eks. en større utblåsning. Omfanget av landbaserte aktiviteter er fortsatt svært uklart, vernet gir ikke rom for stor utbygging, og det er uklart hvilke verdier på land som vil påvirkes av den aktiviteten som nødvendigvis vil måtte ligge på land.

Vi merker oss også at løsninger som involverer mulige samarbeidsløsninger med Island ikke er en del av utredningen eller underlagsrapporten.

KONKLUSJON:

- NP mener generelt sett at konsekvensutredningene har betydelige svakheter, spesielt knyttet til det faktum at det fremdeles foreligger store kunnskapsmangler og når det gjelder vurdering av konsekvenser av evt. petroleumsaktivitet for utbygging på land.
- NP mener at de store miljøverdiene ved Jan Mayen og de store kunnskapsmanglene som fortsatt finnes når det gjelder status for disse og hvilke konsekvenser påvirkning fra petroleumsvirksomhet vil kunne få medfører at det må vises tilbakeholdenhet når det gjelder petroleumsvirksomhet i disse havområdene på nåværende tidspunkt. Spesielt vil NP peke på behovet for å få bedre kunnskap og forståelse av hvordan forventede klimaendringer vil påvirke miljøverdiene, og deretter i hvilken grad og omfang petroleumsaktivitet vil påvirke disse verdiene i lys av disse forventede endringene. De begrensninger avstand til fastlandet vil legge på beredskap og generelle HMS-forhold understøtter en slik konklusjon. I sokkelområdene i sør, i nærhet til området som inngår i avtalen med Island må man regne med at logistikk, infrastruktur og beredskap vil være lettest å få etablert i og med den aktiviteten Island har i området. Dette gir rom for å vurdere aktivitet i dette området.
- NP fraråder spesifikt petroleumsaktivitet i områdene i vest og nordvest der det er kasteområder for sel på isen.
- NP tilrår kunnskapsoppbygging på sjøfugl gjennom realiseringen av SEATRACK-prosjektet, samt økt kunnskapsinnhenting når det gjelder marine pattedyr i området.

KOMMENTARER TIL KU BARENTSHAVET SØ (KUB)

Det heter i denne utredningen (s. 20) at: *"Totalt sett vurderes kunnskapen om naturressurser i området å være betydelig, og sammenlignbar med kunnskapsnivået for åpne områder i Barentshavet sør". Dette er vi svært uenige i, og vi vil igjen poengtere det vi nevnte i våre kommentarer til KU-programmet i 2010: "Det er*

imidlertid viktig å få frem at selv om kunnskapsstatus ikke skiller seg vesentlig fra andre deler av Barentshavet, så er det ikke det samme som at man har tilstrekkelig kunnskap”.

Det konkluderes i kap. 4.6 at petroleumsvirksomheten samlet sett ikke vil føre til endring i påvirkning i området, noe som antagelig er riktig så lenge man unngår uhell.

Sjøfugl

Store sjøfuglbestander har tilhold i Barentshavet hele året igjennom. Som for Jan Mayen mangler vi kunnskap om bestandstilørighet og status for bestandene, og i tillegg er kunnskapsgrunnlaget for de russiske delbestandene dårlig/foreldet. Samtidig vet vi at det skjer store forflytninger gjennom året, og at russiske bestander sannsynligvis erstatter de norske når disse trekker ut av Barentshavet. Det bør derfor iverksettes kartlegging av arealbruk for utvalgte arter i utvalgte kolonier. Dette må skje i samarbeid med russiske miljøer, i tråd med det vi har foreslått i forbindelse med det ønskede kartleggingsprogrammet SEATRACK. Det bør videre initieres samarbeid med russiske fagmiljøer for å innhente ny kunnskap om utbredelse, forekomst og status for de russiske delbestandene.

Dette betyr i klartekst at kunnskapsgrunnlaget for sjøfugl i denne delen av Barentshavet ikke er godt nok for å kunne evaluere konsekvensen av større utslipp.

Effekter av seismikk

I konsekvensutredningen s. 77 står: *“Med “normal drift” omfattes alle typer aktiviteter knyttet til petroleumsvirksomhet, jf. omtalen i kapittel 2.1, inklusive forhåndsgodkjente utslipp av borekaks, produsert vann og kjemikalier, samt seismiske undersøkelser. Det er ikke påvist negative effekter for fisk eller fiskeriene verken som følge av denne type utslipp eller seismiske undersøkelser. Det forskes fortsatt på langtidseffekter.”*

Dette gir et feilaktig bilde av den kunnskapen som finnes. Generelt er kunnskapsgrunnlaget når det gjelder effekter av seismikk på fisk svært mangelfullt, men bl.a. en litteraturgjennomgang gjort i regi av OSPAR (Oslo-Paris konvensjonen) i 2009 refererer til undersøkelser hvor eksplosjoner og nedpøling har dokumenterte effekter på fisk, både hørselsskader og dødelighet. Havforskningsinstituttet (HI) fraråder også seismiske undersøkelser i nærhet av gytefeltet da kraftig ytre påvirkning kan føre til at gytningen forstyrres eller i verste fall stopper opp.

Når det gjelder effekter av seismiske undersøkelser på fiskerier, blir påstanden om manglende effekt også misvisende, da det her er påvist effekter på fiskefangster i flere studier. HI har tidligere påvist negative effekter på garnfiske av sei og hyse, men også her er variasjonen stor, og i de siste studiene ble det til og med registrert økte fangster (Fisken og havet 2010-2). HI forklarer dette med at seismisk lyd stresser fisken og får den til å svømme mer.

I Havets ressurser og miljø 2008 står: *“Et omfattende forsøk som ble utført på Nordkappbanken, viste at seismisk aktivitet hadde stor innvirkning på fangstene i det kommersielle fisket etter torsk og hyse.” Videre står: “Analyser av fangstdagbøker til norske linebåter som fisket etter torsk i et område hvor det ble startet opp seismiske undersøkelser, viste 55–80 % lavere fangster for linene innenfor området med seismisk aktivitet sammenlignet med liner som stod utenfor. Tilsvarende analyser av fangstdagbøker fra trålere har vist nedgang i torskefangster på hele 80%.”*

Det er interessant å merke seg at formuleringene i de to utredningene er meget forskjellige når det gjelder effekter av seismikk (KUJ s. 56 og 61 og KUB s. 77), noe som reflekterer det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget, men også det faktum at det faktisk er dokumentert effekter av seismiske undersøkelser på noen fiskearter og fiskerier.

Det er også store kunnskapsmangler når det gjelder hvilke effekter seismiske undersøkelser kan ha på sjøpattedyr. Mange studier har dokumentert atferdsmessige endringer, selv om disse antagelig er av mindre betydning på bestandsnivå. Konsekvens av seismiske undersøkelser på sjøpattedyr vil imidlertid til syvende og sist avhenge av tid og sted.

Iskant


Det er som tidligere nevnt fortsatt store kunnskapshull knyttet til effekter av olje i is. Samtidig har iskanten en uvurderlig verdi som *hotspot* for biodiversitet og biologisk produksjon, og det er derfor helt nødvendig å anvende føre-var prinsippet i Barentshavet når man nå vurderer å igangsette petroleumsvirksomhet i områder i umiddelbar nærhet til iskanten.

I forvaltningsplanen for helhetlig havforvaltning er iskanten utpekt som et særlig verdifullt og sårbart område og der påpekes det bl.a. at "produksjonen av plante- og dyreplankton foregår konsentrert i øvre vannlag i et 20-50 km bredt belte langs iskanten. Dette innebærer at også konsentrasjonen av beitende arter innen området til tider vil være høyt." Vi anbefaler derfor at det ikke gis tillatelse til boring i en avstand av minimum 50 km fra iskanten (definert som grensen for maksimum isutbredelse de siste 10 år) og at det må gjøres ytterligere utredninger for å vurdere om en større avstand er påkrevd ut fra en vurdering av risiko for påvirkning fra aktivitet som skjer relativt nært.

KONKLUSJON:

- Det foreligger fremdeles store kunnskapsmangler når det gjelder miljøverdiene i Barentshavet SØ, og dermed også manglende kunnskap om potensiell påvirkning av petroleumsaktivitet i dette området. Spesielt vil NP peke på behovet for å få bedre kunnskap og forståelse av hvordan forventede klimaendringer vil påvirke miljøverdiene, og deretter i hvilken grad og omfang petroleumsaktivitet vil påvirke disse verdiene i lys av disse forventede endringene.
- NP anbefaler spesifikt at ingen boring bør tillates i innenfor en avstand av minimum 50 km fra iskanten (definert som grensen for maksimum isutbredelse de siste 10 år) og at det må gjøres ytterligere utredninger for å vurdere om en større avstand er påkrevd ut fra en vurdering av risiko for påvirkning fra aktivitet som skjer relativt nært.

Med vennlig hilsen


Jan-Gunnar Winther
Direktør


for Ingrid Berthinussen
Avdelingsdirektør