



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Oslo, 06.03.2015

Deres ref.:
14/2181

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2015/704

Saksbehandler:
Mathilde Juel Lind

TFO 2015 - TFO området og forslag til utvidelse

Kommentarer fra Miljødirektoratet

Forslag til utvidelse av TFO-området omfatter 53 blokker, 35 blokker i Norskehavet og 18 blokker i Barentshavet.

Det er fortsatt mangelfull kunnskap om bunnfauna både i Norskehavet og Barentshavet og om tilstedeværelsen av sjøfugl i Barentshavet, selv om det har kommet ny og viktig kunnskap både om sjøfuglforekomster på åpent hav og nye bunnområder kartlagt av MAREANO. Det er fremdeles viktig at kartlegging av bunnområder i lisensene gjøres i god tid før planlagt oppstart av aktivitet i henhold til aktivitetsforskriften § 53.

Miljødirektoratet mener at man bør være varsom med å øke aktivitet som kan medføre økt bunnpåvirkning på Tromsøflaket, for å unngå for høy samlet belastning på de sårbare bunnhabitatene i området.

Kravet til risikoreduksjon er gitt i Rammeforskriften § 11 og er en viktig styringsparameter, men vår erfaring er at varierende miljørisiko gjennom året i for liten grad brukes av operatørene til å styre aktiviteter til perioden med lavest miljørisiko. Miljødirektoratet mener derfor at dette kravet om risikoreduksjon må presiseres for operatørene for de enkelte lisensene slik at risikofylte aktiviteter/operasjoner kan planlegges til perioder av året da risikoen er lavest.

Operatørene må forvente at funn av sårbare miljøverdier samt høy miljørisiko vil kunne medføre særskilte krav fra Miljødirektoratet.

Blokkene 6307/1 og 4 i Norskehavet og 7126/4 i Barentshavet ligger kystnært i og nær områder med sårbare miljøverdier og med tilhørende potensial for høy miljørisiko. Operasjonelle begrensninger i kystnære områder, og behovet for å samle opp eventuelle utslipp raskt grunnet kort drivtid til land gjør det utfordrende for Miljødirektoratet å sikre en tilstrekkelig beredskap i disse blokkene gjennom vår kravstilling. Uansett hvor strenge krav Miljødirektoratet vil stille vil det alltid være en risiko for at utstyr ikke vil fungere optimalt og at olje likevel vil kunne forurense sårbare områder.

Viser til brev fra Olje- og energidepartementet (OED) datert 20. januar 2015 med anmodning om kommentarer til forslag til utvidelse av TFO-området.

Bakgrunn

Konsesjonsrunder med tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) starter med at det foretas en vurdering om utvidelse av TFO-området. For områder med forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at en relevante forvaltningsplanen ble vedtatt, jf. Meld. St. 28 (2010-2011).

For TFO 2015 foreslår OED å utvide området med totalt 53 blokker. I Norskehavet omfatter dette blokkene 6304/3,12, 6307/1,4, 6404/9,12, 6405/3, 6605/1,4,5,6,7,8,9, 6606/4,5,6,7,8,9,10,11,12, 6705/8,9,10, 6706/5,6,7,8,9, 6707/7,8,9,12 og i Barentshavet blokkene 7125/2,3, 7126/1,4, 7119/2,3,5, 7219/8,9,11,12, 7220/2,4,5,7,8,10,11.

Vurderinger av miljøverdier for TFO 2015

I behandlingen av søknader etter forurensningsloven er det vår vurdering at operatørene ikke alltid har tatt tilstrekkelige miljøhensyn under planlegging av aktiviteter i eller nær områder med sårbare miljøverdier. Miljødirektoratet skal i henhold til siste ledd av § 11 i forurensningsloven legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Dersom ikke riktige avgjørelser og vurderinger blir tatt tidlig i planleggingen kan kostnadene og ulempene knyttet til tiltakene bli uforholdsmessige høye. Dette kan i noen tilfeller medføre at Miljødirektoratet ikke kan stille krav om miljøtiltak som kunne redusert risiko for miljøskade både knyttet til operasjonelle og akutte utslipp. Det er derfor viktig med overordnede rammevilkår for aktivitet som sikrer at viktige miljøhensyn blir tatt på et tidlig tidspunkt. Slike rammer skal gis i Stortingsmeldinger om forvaltningsplaner og videreføres i utvinningstillatelsene. Regjeringen har besluttet at det ikke vil bli stilt ytterligere miljø- og fiskerivilkår for områder med etablert forvaltningsplan utover de som er gitt i forvaltningsplanene, jf. Stortingsmelding nr. 28 (2010-2011).

Rammevilkår som er gitt i gjeldende forvaltningsplaner er basert på tilgjengelig kunnskap på det tidspunkt planene ble laget. Det er imidlertid fortsatt mangelfull kunnskap om bunnfauna både i Norskehavet og Barentshavet og mangelfull kunnskap om tilstedeværelsen av sjøfugl i Barentshavet. Det er også fortsatt store utfordringer knyttet til beredskap mot akutt forurensning i kystnære områder.

Under følger Miljødirektoratets vurdering av miljøverdier i de foreslåtte områdene, med vekt på ny kunnskap, som vi mener det bør tas hensyn til ved en eventuell utlysning.

Norskehavet

Den foreslåtte utvidelsen omfatter blokker på Eggakanten i Norskehavet (hele eller deler av blokkene 6606/5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 6405/3 og 6304/12), og to blokker kystnært mellom tre

SVOer (særlig verdifulle og sårbare områder), Mørebankene, Froan/Sularevet og kystsonen (6307/1 og 4). Øvrige foreslått utvidelse omfatter 21 blokker på relativt dypt vann utenfor Eggakanten. Noen av disse i områdene nord for Mørebankene, og flere blokker nord i Norskehavet, og nord for funnet Aasta Hansteen.

Eggakanten har stor biologisk produksjon og høyt biologisk mangfold med stor konsentrasjon av mange fiske- og sjøfuglarter, og mange korallrev. Området er derfor vurdert som særlig verdifullt. Større deler av Eggakanten er siden forrige forvaltningsplan blitt kartlagt av MAREANO, og det er avdekket korallrev og hornkoraller i flere områder. NGU har også presentert et kart som viser bioklastiske sedimenter (karbonatholdige sedimenter dannet fra døde organismer) både på Eggakanten, i områdene mellom røstrevet og trænarevet, samt i kystnære områder sør (utenfor Sula, Frøya, Froan) og nord for Haltenbanken. Kartlegging av bioklastiske sedimenter gir en god pekepinn på hvor man kan forvente å finne korallrev, men gir ikke informasjon om det finnes levende koraller, slik at man kan definere haugstrukturene som "korallrev".

Det er så langt ikke presentert noen helhetsvurdering av sårbare naturtyper på Eggakanten, som følge av gjennomført kartlegging. Selv om det ikke er lagt inn spesifikke vilkår for de områdene som utvidelsen omfatter i forvaltningsplanen for Norskehavet (St. melding nr. 37), bør det i eventuelle lisenstildelinger gjøres oppmerksom på viktigheten av kartlegging av sårbare miljøverdier og at den gjennomføres i god tid før oppstart. Operatørene må forvente at funn av sårbare miljøverdier vil kunne medføre særskilte krav fra Miljødirektoratet.

Blokk 6304/12 ligger delvis på Mørebanken. Mørebanken er viktige gyte- og tidlig oppvekstområder for norsk vårgytende sild og sei. Dette gjør at bankeområdene er viktige for en rekke sjøfuglarter som lunde, lomvi, havhest, krykkje, havsule og toppskarv. Nærhet til sårbare miljøverdier og nærhet til land vil kunne innebære korte drivtider av et potensielt uhellsutslipp av olje inn i de sårbare områdene, og korte responstider vil være utfordrende faktorer med hensyn til bereðskap mot akutt forurensning. For å redusere risikoen ved et akutt utslipp, bør boring unngås i de mest sårbare periodene. Viktige tiltak for å redusere risiko for miljøverdier i området bør tidlig inngå i operatørens planer. Miljødirektoratet mener at dette bør vurderes som rammevilkår ved oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet. Vi påpeker at i henhold til St. melding nr. 37 (2008-2009) skal deler av blokk 6304/12 ikke lyses ut.

Foreslått utvidelse i Norskehavet omfatter også flere blokker på relativt dypt vann utenfor Eggakanten. Dette er områder som ikke er kartlagt og man har generelt begrenset kunnskap om miljøverdier og potensiell viktig bunnfauna i dypvannsområder. Vi antar de nordøstligste blokkene ved potensielle større uhellsutslipp av olje, vil kunne ha potensiale til å drive inn mot sårbare områder fra Lofoten og nordover, slik at eventuell aktivitet i disse områdene bør ha fokus på både sannsynlighets- og konsekvensreducerende tiltak.

Barentshavet

Den foreslåtte utvidelsen omfatter blokk 7119/5 på Tromsøflaket, blokkene 7119/2,3, 7219/8,9,11,12, 7220/2,4,5,7,8,10,11 som ligger nord for Tromsøflaket, blokk 7126/4 (innenfor 35-50 km kystbeltet) og blokkene 7126/1 og 7125/2,3 (utenfor 50 km kystbeltet) nord for Nordkapp.

Deler av blokk 7119/5 er lokalisert på Tromsøflaket som i forvaltningsplanen for Barentshavet er identifisert som et særlig verdifullt og sårbart område (SVO) spesielt i forhold til at det er et næringsrikt bankområde, som tidvis har svært høyt biomangfold, i tillegg til at det er store svampforekomster på Tromsøflaket. Området har boretidsbegrensninger knyttet til sjøfugl og viktige ressurser i vannmassene, men det er ikke knyttet spesifikke vilkår til sårbare bunnfauna som svamp.

Siden forrige forvaltningsplan har MAREANO jobbet videre med å bearbeide data samlet inn på Tromsøflaket, og det er fremstilt kart over sårbare naturtyper, som viser svampspikelbunn og sjøfjærbunn på store deler av Tromsøflaket. Det er fortsatt kunnskapsmangel om svampsamfunnenes økologiske betydning og i hvilken grad de ulike arter er sårbare for påvirkning. Det er derfor fortsatt vanskelig å vurdere hvilket omfang av påvirkning de sårbare bunnsamfunnene på Tromsøflaket vil kunne tåle, og hva økt petroleumsaktivitet i disse områdene kan medføre. Resultater fra nyere forskning indikerer at svamp kan være svært sårbare for påvirkning fra borekaks. Utbredelsen av svampkoloniene på Tromsøflaket er stor og vår erfaring tilsier at det vil være svært vanskelig å unngå konflikt med svamp i dette område, spesielt ved etablering av felt for produksjon. Det er også avdekket trålmerker i området, som følge av fiskeriaktivitet. Den samlede påvirkningen på Tromsøflaket som følge av både fiskeriaktivitet og petroleumsaktivitet er ikke kjent, men utvidelsen vil innebære at ytterligere en del av Tromsøflaket blir inkludert i TFO, og økt petroleumsaktivitet vil gi større belastning for bunnfaunaen i området.

Tromsøflaket er viktig både med hensyn til fisk, sjøfugl og bunnsamfunn. Miljødirektoratet mener at områdets status som SVO bør gjenspeiles i hvordan næringsaktivitet, som kan påvirke de viktige naturressursene, reguleres. Gjeldende forvaltningsplan har ikke gitt spesifikke rammevilkår som omfatter sårbare bunnfauna på Tromsøflaket. Miljødirektoratet mener behovet for slike vilkår bør jobbes videre med i forvaltningsplanarbeidet. Vår erfaring er at det er utfordrende å regulere påvirkning i områder med sårbare bunnfauna på grunn av manglende kunnskap om verdien av de ulike forekomstene og tålegrenser for ulike påvirkninger, både hver for seg og samlet. Derfor bør man etter vår vurdering være varsom med å øke aktivitet som kan medføre økt bunnpåvirkning akkurat i dette området. Regelverket spesifiserer krav til kartlegging med hensyn til svampforekomster, og spesifikke krav for å redusere den totale belastningen må påregnes i en tillatelse etter forurensningsloven.

Barentshavet har en av verdens høyeste tettheter av sjøfugl. Mange av bestandene er av stor nasjonal og internasjonal betydning, og havområdet er således en viktig sjøfuglregion i global sammenheng. Flere av blokkene som foreslås inkludert i TFO ligger nordøst for Tromsøflaket, i områder hvor det tidvis kan være store forekomster av sjøfugl. Det er utfordringer knyttet til å vurdere og beregne potensiell skade på sjøfugl til havs, som følge av eventuelle uhellsutslipp av olje, fordi kunnskapen om herkomst av de bestandene som eventuelt rammes fortsatt er mangelfull. Ny kartlegging av sjøfuglens arealbruk gjennom SEATRACK og tidligere prosjekter har og vil gi oss

mer detaljert kunnskap om hvordan ulike bestander av ulike arter bruker havområdet til ulike tider på året. Med nåværende kunnskap er det imidlertid vanskelig å peke ut hvilke blokker som vil kunne innebære en høy risiko for sjøfugl i spesifikke områder og perioder, men dette er forhold som vil kunne avdekkes under planlegging av den enkelte aktivitet. Grovt sett kan man si at perioden mars til september utgjør en ekstra sårbar periode for sjøfugl i Barentshavet fordi de i denne perioden er mer konsentrerte og i utsatte faser i livsutviklingen (bl.a. myteperioden). Kravet til risikoreduksjon gitt Rammeforskriften § 11 er en viktig styringsparameter, men vår erfaring er at varierende miljørisiko gjennom året i for lite grad brukes til å styre aktiviteter til perioden med lavest miljørisiko. Miljødirektoratet mener derfor at kravet om risikoreduksjon må presiseres for operatørene for de enkelte lisensene slik at risikofylte aktiviteter/operasjoner kan planlegges til perioder av året da risikoen er lavest. Operatørene må forvente at høy miljørisiko knyttet til enkeltaktiviteter vil kunne medføre særskilte krav fra Miljødirektoratet og en presisering av krav til risikoreduksjon i lisensen vil bidra til å bedre forutsigbarheten for operatørene.

Beredskapsforhold

Forslag til utvidelse av TFO-området innebærer utvidelse av relativt kystnære blokker i både Norskehavet og i Barentshavet. Blokkene 6307/1,4 i Norskehavet ligger i og nær områder med sårbare miljøverdier med store forekomster av hekkende og overvintrende sjøfugl og sjøpattedyr, samt viktige gyte-, og oppvekstområder for fisk. Blokkene ligger rett sør for SVO Froan og sularevet, og rett vest for øyene Sula, Hitra og Frøya (ca. 25 km fra land på det nærmeste), og rett nordøst for SVO Mørebankene. Det er mange holmer og skjær og grunner i dette kystområdet, som gjør det svært utfordrende å etablere en effektiv beredskap for å hindre at olje når kysten. Blokkene 7126/1 og 4 og 7125/2 og 3 i Barentshavet ligger nær flere viktige fuglefjell (bl.a. Gjesvær, Hjelmsøy og Ingøy) og er, som tidligere nevnt, derfor av stor nasjonal og internasjonal betydning. Flere av bestandene er i stadig nedgang.

Det er store beredskapsmessige utfordringer og begrensninger med hensyn på å etablere en tilstrekkelig beredskap i de kystnære områdene for å hindre konsekvenser for miljøverdiene i området, samt kysten for øvrig. Utfordringene inkluderer både begrensninger ved beredskapsutstyr, og behovet for å samle opp eventuelle utslipp raskt grunnet kort drivtid til land.

Deler av de foreslåtte blokkene ligger i soner hvor det er satt boretidsgrensninger av hensyn til fisk og sjøfugl i letefasen. Dette er tiltak som vil kunne skjerme tidlige livsstadier av fisk og hekkende sjøfugl fra eventuelle utslipp fra leteboring. Selv om et eventuelt utslipp skjer innenfor tillatt boreperiode tilsier erfaring at et eventuelt oljeforurensset område kan være vanskelig å sanere i løpet av kort tid, før fisk og fugl er tilbake i område for å gyte og hekke. Eventuell helårsaktivitet med produksjonsboring og produksjon vil imidlertid kunne gi økt risiko for miljøverdier i området.

Mer kystnær aktivitet vil ikke innebære høyere sannsynlighet for at det skal skje et uhellsutslipp, men kort drivtid til sårbare områder og land og utfordringer knyttet til beredskap kan føre til større konsekvenser for miljøverdier i område gitt et utslipp. Det vil si en høyere miljørisiko. Blokkene 6307/1 og 4 i Norskehavet og 7126/4 i Barentshavet ligger i og nær områder med sårbare miljøverdier. Begrensninger ved beredskapsutstyr i kystnære områder, og behovet for å samle opp eventuelle utslipp raskt grunnet kort drivtid til land gjør at det er utfordrende for Miljødirektoratet

å sikre en tilstrekkelig beredskap i disse blokkene gjennom vår kravstilling. Uansett hvor strenge krav Miljødirektoratet vil stille vil det alltid være en risiko for at utstyr ikke vil fungere optimalt og at olje likevel vil kunne forurense sårbare områder.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Hanne Marie Øren
seksjonsleder

Mathilde Juel Lind
senioringeniør

Kopi: Klima- og miljødepartementet