

Miljøverndepartementet
postmottak@md.dep.no
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
200800436

Vår ref:
EL/TK

Arkiv:
[Klikk her]

Dato:
15. august 2010

OLFs høringskommentarer til KLIFs rapport ”Avvikling av utrangerte offshoreinstallasjoner”

OLF viser til Miljøverndepartementet brev som ble lagt ut på MDs hjemmeside den 25. mai, 2010 med anmodning om å gi høringskommentarer på Klima- og forurensningsdirektoratets (KLIF) rapport Avvikling av utrangerte offshoreinstallasjoner (TA 2643-2010) innen den 15. august 2010.

OLF ser det som meget positivt at Miljødepartementet igangsatte arbeidet med å belyse miljøutfordringene knyttet avvikling av offshore installasjoner. OLF slutter seg i hovedsak til den beskrivelsen av de utfordringer avvikling av offshore installasjoner medfører og til de vurderinger og anbefalinger som gis i rapporten. OLF ser det også som meget konstruktivt at industrien har blitt konsultert som en del av arbeidet med utarbeidelse av rapporten.

OLF håper at høringskommentarene vil bidra ytterligere til at myndighetene i det videre arbeid med å vurdere eventuelle nye tiltak og virkemidler i forbindelse med avvikling av utrangerte offshore installasjoner vil basere dette på en fakta og risikobasert tilnærming hvor samtidig hensynet til kost/miljønytte blir ivarettatt.

I det følgende er det gitt en oppsummering av høringskommentarene. OLF gir noen utfyllende kommentarer til enkelte kapitler i rapporten hvor dette kan bidra til å bedre innsikten i den aktuelle problemstillingen.

Oppsummering

- Hver innretning og felt er unik og bør være gjenstand for en egen konsekvensutredning
- Fjerning av marin groe offshore kan være en sikkerhetsmessig utfordring og vil også gi store kostnader med liten miljøgevinst
- Lavradioaktive avleiringer (LRA) er et operasjonelt problem offshore. LRA håndteres på en forsvarlig måte på landanleggene. OLF etterspør dokumentasjon for påstanden om at LRA kan bioakkumulere og bidra til økt strålingsnivå i fisk og kjøtt.
- MD har foreslått at friklassegrensen for radioaktivt avfall endres fra tidligere foreslåtte 0,5 til 1 Bq/g. Dette forenkler sannsynligvis mulighetene for å kunne foreta målinger offshore. OLF er imidlertid skeptisk til nytteverdien av det nye regelverket og avventer en fyllestgjørende tilbakemelding fra departementet i denne saken

- OLF vil gjerne delta i et eventuelt samarbeidsprosjekt for å vurdere fremtidige utfordringer for avvikling av offshore petroleumsinnretninger

Generelle kommentarer

Rapporten omfatter miljøutfordringer knyttet til opphugging og gjenvinning av utrangerte offshoreinstallasjoner, mengde og type avfall, samt behandlingsskapiteten i Norge i dag og i årene fremover.

OLF mener at det i prinsippet ikke er noen forskjell på avvikling av offshore installasjoner i forhold til den type arbeid som ellers utføres på landanleggene for avvikling av installasjoner fra annen industri hvor opphugging av skip er mest nærliggende å sammenligne med. Kravet til dokumentasjon på innretningene som mottas bør være det samme.

For offshore installasjoner mener OLF at det vil være hensiktsmessig at hver avviklingssak behandles som unik. Det vil være fellestrekk i avviklingssaker, men det er avgjørende at avvikling og disponering av hver enkelt innretning blir gjenstand for en egen utredning. Det er, som det helt riktig er påpekt i rapporten, en rekke forhold som kan spille inn på valg av løsning(er) for den enkelte innretning. Industrien mener at eksisterende regelverk danner en god ramme for en samfunnmessig forsvarlig avvikling av innretningene offshore. Det er imidlertid rom for forenklinger i Petroleumsloven for innretninger som er underlagt OSPAR 98/3 beslutningen.

Avvikling danner grunnlaget for en god gjenbruk av ressurser og som bidrar til å tilbakeføre områdene til deres naturlige tilstand.

OLF mener at nye tiltak og virkemidler må baseres på fakta og en risikobasert tilnærming hvor samtidig hensynet til kost/miljønytte blir ivaretatt.

Spesifikke kommentarer

Kap. 3.

OLF vil påpeke at avvikling av installasjonene offshore er en viktig prosess der det fokuseres på en ansvarlig behandling av avfall og utnyttelse av ressurser som gir positiv miljøgevinst og kan bidra til å sikre en helhetlig forvaltning og utvikling av et godt regelverk.

Kap. 4.3.

Figur 5 materialstrøm bør omfatte kontroll av rengjøring for NORM/farlige stoffer.

4.3 Eksempler på type farlig avfall. Her bør tungmetallholdig oppsop nevnes, dette er en stor fraksjon ved behandling på fast dekke.

4.3 Kostnadene

Vi ser ikke at det er nødvendig med ytterligere avklaring av ansvarsforhold mellom operatør og avfallsbehandler. Gjeldende regelverk i Farlig avfall forskriften gjør operatøren ansvarlig til endelig deponering og deklarasjon foreligger. Ved å velge kontraktører som har ISO14000 sertifisering gir dette operatøren og myndighetene god sikkerhet for en forsvarlig behandling av avfall/farlig avfall. I tillegg gir det fleksibilitet og konkurranse mellom kontraktørene, noe som bidrar til bedre kost/nytte.

Kap. 6.1. Offshore / til havs

Marin begroing

Rapporten påpeker at marin begroing bør fjernes offshore dersom det er teknisk mulig. Fjerning av begroing vil i de aller fleste tilfeller være teknisk mulig, men erfaringene operatørene sitter inne med tyder på at dette kan være vanskelig, sikkerhetsmessig utfordrende, tidkrevende, men først og fremst svært fordyrende. Marin groe består i hovedsak av hardbunnsfauna som rur, muslinger, sekkedyr og sjøpunger, som alle kan forekomme i stort antall. Selve ekstraarbeidet og kostnaden forbundet med fjerning av marin begroing offshore for å redusere en, i de fleste tilfeller, marginal kortvarig påvirkning ved et landanlegg eller deponering på godkjent deponi, står ikke i forhold til miljønytt.

Marin begroing er et av flere miljøaspekt som vurderes i forbindelse med konsekvensutredningen som utarbeides i henhold til eksisterende regelverk for avvikling av offshore petroleumsinnretninger. Her vil også miljøkonsekvensene for ulike alternative løsninger utredes nærmere. OLF mener det er naturlig at det i denne sammenhengen også vurderes hvorvidt dette vil være en begrensning for potensielle mottaksanlegg.

Bruk av tungløftfartøyer offshore for å bidra til fjerning av marin groe er svært kostbart, har store begrensninger med hensyn til bølge- og vindforhold og vil dersom aktiviteten er på kritisk tidslinje for slike fartøyer, være svært kostbart.

På/i bunnen

Miljøovervåking av sedimentene er gjennomført gjennom den regionale sedimentovervåkingen for feltene. Det er også gjennomført enkeltprosjekter i forbindelse med arbeid som medfører graving i – eller flytting av kakshauger.. Prøvetaking av kakshauger for å få rede på innhold av eventuelle forurensninger skal gjøres i henhold til retningslinjer fra OLF. Etter OLFs oppfatning er det eksisterende regelverket tilstrekkelig for å beskrive situasjonen og det er også mulig å innhente tilleggsinformasjon om det vurderes å være nødvendig.

I reservoaret

Rapporten beskriver at problemet med avleiringer (scale) er stort og at innholdet i avleiringene byr på stadig nye overraskelser i opphuggingsfasen, som LRA og kvikksølv. OLFs erfaring er at det i liten grad forekommer overraskelser forbundet med avleiringer i prosessutstyr og at denne utfordringen er håndterbar. Avleiringer er hovedsaklig et operasjonelt problem i driftsfasen og dette er lavradioaktive forbindelser som i hovedsak er en utfordring for arbeidsmiljøet. Mengden avleiringer vil variere fra felt til felt. Etter det OLF kjenner til utføres det et godt kartleggingsarbeid med hensyn til slike avleiringer, inkludert detaljerte analyser for at det også i den operasjonelle fasen, skal arbeides forsvarlig med hensyn til arbeidsmiljø, ytre miljø og i forhold til sikkerheten ved modifikasjonsarbeider. Til dette formålet er det etter hvert utarbeidet detaljerte prosedyrer.

Kap. 6.2. Onshore/på land

Asbest

OLF er enig i at asbest er en miljøutfordring, men vil påpeke at problemer med asbest først og fremst er knyttet til helse. Arbeidsmiljøutfordringer med asbeststøv er godt kjent gjennom flere tiår og det eksisterer gode prosedyrer for både arbeid og håndtering av asbest offshore og ved forsendelse til land for forsvarlig deponering.

Kvikksølv

Rapporten nevner uorganiske og organiske kvikksølvforbindelser som spesielt giftige. OLF mener det er viktig å fokusere på elementært kvikksølv og organiske kvikksølvforbindelser som særlig toksiske.

Kvikksølv kan ved produksjon av olje og gass avsettes i/på stålet. Ved korrosjon av stål vil korrosjonsprodukter kunne inneholde kvikksølv. Mengdene varierer fra felt til felt. Dette er viktig å ta med i betraktningene ved fjerning og behandling av avleiringer fra prosessutstyr på mottaksanleggene.

LRA - Lavradioaktivt materiale

Lavradioaktivt materiale i form av avleiringer av ^{226}Ra , ^{228}Ra og ^{210}Pb fjernes på anleggene ved ulike teknikker. Ingen av teknikkene som er i bruk kan forventes å bidra til spredning av LRA til miljøet.

OLF etterspør dokumentasjon på rapportens påstand om at LRA kan bioakkumulere og eventuelt bidra til økt strålingsnivå i kjøtt og fisk som går til konsum?

I regi av Forskningsrådet utførte Institutt for Energiteknikk (IFE) en rekke forsøk for å måle radioaktivitet med produsert vann (RAIV), både bakgrunnsverdier og effekter på en rekke organismer. Her er det blant annet konkludert; Forsøkene viste små eller ingen målbare effekter både på opptak og biologiske responser. Det forventede opptak av radium i fisk og videre til mennesket er lavt. Stråledoser til mennesker fra inntak av sjømat vil være neglisjerbare for målte og beregnede konsentrasjoner.

Eksisterende miljøovervåkingsprogrammer som overvåker sjø og land vil kunne avdekke mulig kontaminering av nærområdene.

Annet.

Offshoreinretninger har vært håndtert i tørrdokk, men hovedsakelig ved landanlegg. Eksisterende anlegg for disponering av innretningene har allerede i dag meget gode kvaliteter og de er blitt modernisert/oppgradert basert på krav fra blant annet oljeindustrien. Behandlingen av avfall blir utført etter gjeldende lover og regler og sikrer allerede i dag en forsvarlig håndtering av dette. OLF mener det er viktig med en sak- til sak tilnærming for avvikling av innretningene offshore på grunnlag av konsekvensutredning for hver enkelt sak hvor fordeler og ulemper veies opp mot kost/nytte.

Kap. 7. Andre utfordringer

7.1. Helse

Helsemessige forhold

Evt. rivingsarbeid / demonteringsarbeid offshore er også beheftet med problemstillinger knytta til arbeidsmiljø og omfatter ikke bare håndtering av miljøgifter, men også et stort antall løfteoperasjoner, som medfører risiko i form av kran- og løfteoperasjoner og fallende gjenstander.

7.2. Fiskeri og akvakultur

Installasjoner / rørledninger som etterlates

Vedtak om disponering av rørledninger og kabler skal fattes av departementet i henhold til petroleumsloven § 5-3 basert på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle der det foretas en avveining av hensyn til sikkerhet, miljø, kostnader og andre brukere av havet. Vanligvis vil rørledninger etterlates på havbunnen etter nedgraving eller grusdumping, egnet for overtråling. Det er liten konflikt mellom fiskeri og rørledninger. Alle undervannsinstallasjoner og rørledninger blir i dag gjort overtrålbare, og innebærer derfor ingen restriksjoner på fiskeutøvelsen. Erstatningsordningen for fiskere var statlig inntil 1990 da ordningen ble overført til rettighetshaver. Det har vært et betydelig fall i antall saker siden 1984, da det ble fremmet nær 300 krav fra fiskerinæringen, hvorav 260 ble erstattet. I 2008 var antall

erstatninger falt til 4 stk. Årsakene til dette er blant annet skrotopprydningssaksjonen i 1998, skjerpete krav til bevisførsel og at rutiner og praksis blant operatører og entreprenører er forbedret. OLF mener derfor det er misvisende å hevde at det er en stor konflikt mellom etterlatte rørledninger og utøvelse av fiskeri.

Det vil være nødvendig å se nærmere på ansvarsforholdet for avviklede innretninger som etterlates i medhold av gjeldende lovverk ut over lisensperioden og i overskuelig fremtid.

I kapittel 7.2 skrives det at forurensning i forbindelse med dekommisjonering "kan skade rekruttering av fiskebestandene". Basert på resultater overvåkning fra driftsfasen og de erfaringer som er gjort i forbindelse med gjennomførte fjerningsprosjekter er ovennevnte utsagn overraskende og OLF ber om en nærmere redegjørelse for denne vurderingen.

Kap 8.1. Det bør være rom for forenklinger i Petroleumsloven § 5 med til krav avslutningsplan. Innretninger som er underlagt OSPAR 98/3 om fjerning og ilandføring bør kunne utredes på en enklere måte både mht disponeringsløsninger og konsekvensutredning. Det vises her for øvrig til rapport med anbefaling til dette utarbeidet av OLF og overlevert OED i 2004

Kap. 8.2. Forurensningslovens regler om tillatelse til opphugging og gjenvinning
Det er oppført ulike momenter som bør vurderes ved regulering av anlegg for mottak og behandling av utrangerte offshoreinstallasjoner. OLF vil påpeke at momentene er like representative for annen virksomhet, som for eksempel verft (bygging og opphugging). Det er viktig med en helhetlig forvaltning som sikrer like regler for like aktiviteter. Som det helt riktig er påpekt er miljørisikoen ved anlegg for mottak og behandling av utrangerte offshoreinstallasjoner ikke vesentlig forskjellig fra prosessindustri og avfallsanlegg.

Utslipp ved skjærebrenning nevnes konkret. OLF mener at eventuelle reguleringer bør harmoneres med tilsvarende aktivitet ellers i samfunnet, som på skipsverft og lignende industriforetak.

Kap. 8.7 Godkjenning etter strålevernloven

De nye kravene om godkjenning og tillatelse for arbeid offshore med materialer som kan inneholde lavradioaktive avleiringer vil etter OLFs mening kunne være urimelige og utilbørlige i forhold til den nytten de vil representere både med hensyn til helse- og miljø.

Kap. 8.8. Ny regulering av radioaktivt materiale

Miljøverndepartementet har anbefalt at friklassegrenser for radioaktivt avfall i det nye norske regelverket endres fra de foreslåtte 0,5 Bq/g for ²²⁶Ra til 1 Bq/g, i tråd med forslaget som er til vurdering i EU. Dette forenkler sannsynligvis mulighetene for å kunne foreta målinger offshore. OLF er imidlertid skeptisk til nytteverdien av det nye regelverket og avventer en fyllestgjørende tilbakemelding fra departementet i denne saken, spesielt med hensyn til hvordan man ser for seg at lavradioaktivt materiale som er håndtert på godkjente mottaksanlegg skal kunne komme ut i miljøet og representere en reell trussel for miljø og helse.

Kap. 10 Anbefalinger og forslag til videre arbeid

OLF støtter i hovedsak opp om de tiltak Klif foreslår og de vurderinger som Klif vil gjøre og ser gjerne at OLF blir tatt med i den videre prosessen for å bidra med den kompetanse industrien besitter også i denne fasen. OLF ønsker at utvikling av offshore petroleumsinstallasjoner skal harmoniseres mest mulig med annen type likeartet virksomhet, som bygging/opphugging av skip og marine innretninger for å sikre en helhetlig regulering og forvaltning. I så måte vil

overføring av myndighet fra Fylkesmannen til Klif være et riktig skritt. Det kan imidlertid være stedsspesifikke forhold som gjør at det enkelte anlegg har strengere/mindre strenge krav.

Med hensyn til de anbefalinger som bør vurderes av petroleumsmyndighetene angående tidsfrist på 5 år for gjennomføring av endelig disponering av innretningene så mener OLF at det ikke bør vedtas generelle regler for når endelig disponering av innretninger etter nedstengning skal foretas. Hver innretning har sine unike utfordringer som må vurderes i det enkelte tilfelle. Dette kan være potensiell framtidig gjenbruk, innfasing av et fjerningsprosjekt med andre fjerningsprosjekter for å oppnå synergieffekter og bedret kost/nytte. OLF mener derfor at en fra sak til sak tilnærming vil være mest hensiktsmessig. Myndighetene har et godt inngrep med prosessene og kan legge inn miljøkrav og påvirke prosessen gjennom godkjenning av endelig disponeringsplan.

Klif viser til at mulige løsninger for store betongkonstruksjoner "bør utredes nærmere". Så langt OLF kjenner til vil Oljedirektoratet ta initiativ til et samarbeidsprosjekt mellom myndighetene for å vurdere fremtidige utfordringer og tiltak for fjerning og opphugging av betonginnretninger på norsk kontinentalsokkel. OLF mener at industrien også bør inviteres til å delta i et slikt samarbeidsprosjekt.

Med hensyn til anbefalingen om at væske- og gasskontroll spesielt i rør med mer bør utføres slik at det ikke ligger noe igjen i systemet er OLF helt enig i at dette er ønskelig og det er også målsettingen ved rengjøringen. Imidlertid kan det ikke garanteres at det er mulig å gjennomføre en 100 % fjerning grunnet mulige tekniske begrensninger og innenfor forsvarlige kostnadsrammer sett i forhold den miljø- og sikkerhetsmessige risiko det medfører.

Med hensyn til anbefalingen om fjerning av marin begroing offshore vises det til kommentar gitt til kap. 6.1 om marin begroing. Det er teknisk krevende og kostnadsdrivende å fjerne marin groe offshore. Marin groe utgjør ikke et stort miljøproblem dersom det disponeres på egnet lokalitet.

OLF vil gjerne delta i et eventuelt samarbeidsprosjekt som foreslås opprettet for å vurdere framtidige utfordringer og tiltak, både for betong- og stålennretninger. Disponering av utrangerte offshore petroleumsmennretninger er planlagt på agendaen for OSPAR ministermøte i 2013. Det er viktig at myndigheter og industrien er samordnede med Norges innstilling til dette møtet. Dette arbeidet bør også koordineres med britiske interesser.

Med vennlig hilsen
OLF Oljeindustriens Landsforening



Tore Killingland
Direktør miljø og strategi