



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep

0033 OSLO

Saksbehandler: Sarah Eggereide
Telefon: 46812459
Seksjon: Utviklingsseksjonen
Vår referanse: 11/12621
Deres referanse:
Vår dato: 28.02.2013
Deres dato:

UTTALELSE TIL KUNNSKAPSINNHEENTINGEN OM VIRKNINGER AV PETROLEUMSVIRKSOMHET I DET NORDØSTLIGE NORSKEHAVET

Bakgrunn

Regjeringen tok stilling til spørsmålet om petroleumsaktivitet i det nordøstlige Norskehavet ved framleggelsen av den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten våren 2011. Det ble da besluttet at det ikke skulle gjennomføres en konsekvensutredning i områdene Nordland VII og Troms II, samt i uåpnede deler av Nordland IV, V og VI i den inneværende stortingsperioden. Det ble videre besluttet at Olje- og energidepartementet (OED) skulle gjennomføre en kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet. Denne kunnskapen skulle kunne brukes i en eventuell konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet. Temaene for kunnskapsinnhentingene skulle blant annet inkludere samfunns- og næringsmessige virkninger og ringvirkninger av en eventuell petroleumsvirksomhet i området, herunder virkninger for reiselivs- og fiskerinæringen.

Det foreligger nå 20 fagstudier der ulike sider ved petroleumsvirksomhet i det nordøstlige Norskehavet er belyst, og arbeidet er oppsummert i en sammenfatningsrapport. Når det gjelder temaer som går spesifikt på fiskeri har Fiskeridirektoratet skrevet en rapport om fiskeriaktiviteten for fartøy over 15 meter i området, og SALT har skrevet en rapport om de kystnære fiskeriene i Lofoten. Akvaplan – niva og Proactima har produsert en rapport om virkninger av petroleumsvirksomhet for fiskeri og havbruk ved normal drift, og NORUT Tromsø, i samarbeid med Akvaplan – niva og Proactima har skrevet en rapport om konsekvenser av akuttutslipp for samfunn og næringsliv, inkludert fiskeri og havbruk.

En avveining mellom ulike hensyn og vurdering av akseptabelt risikonivå i forbindelse med petroleumsvirksomheten er et politisk ansvar. Imidlertid har dette sakskomplekset også mange faglige sider, herunder hensynet til de levende marine ressurser og fiskerinæringen.

Fiskeridirektørens uttalelse til det faglige grunnlaget for revisjonen av forvaltningsplanen i 2010

Fiskeridirektørens tilrådning til det faglige grunnlaget for revisjonen av forvaltningsplanen høsten 2010 var at det inntil videre ikke burde åpnes for petroleumsvirksomhet i de stengte områdene i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Denne tilrådingen var basert på en totalvurdering der samspillet mellom alle faktorene var viktigere enn en enkeltfaktor.

Faktorer som ble vektlagt i denne høringsuttalelsen var blant annet følgende:

- de spesielle naturgitte forholdene i området, herunder klassifiseringen av områdene som ”særlig verdifulle og sårbare”, både i den første forvaltningsplanen i 2005-2006, og i revisjonen av planen i 2010-2011.
- utfordringer når det gjelder sameksistens mellom fiskeri- og petroleumsnæringen, herunder seismikkproblematikk i et område hvor det er et stort innslag av mindre fartøy, og hvor sokkelen er svært smal, dvs hvor det er et begrenset område til disposisjon for både petroleum- og fiskeriaktivitet.
- risikoen for akutte utslipp med potensielt alvorlige konsekvenser for naturmiljøet og fiskeri- og havbruksnæringen, herunder kompliserte naturgitte forhold i området, noe som gjør at effekten av ulike beredskapstiltak er høyst usikker.
- problemstillinger for fiskeri- og havbruksnæringen når det gjelder omdømme i markedet, både ved et eventuelt akuttutslipp og ved normal drift.

Eventuelle nye momenter fremkommet i Kunnskapsinnhenting i 2012

1 Særlig verdifulle områder (SVO)

I forvaltningsplanen fra 2005-2006 ble det identifisert særlig verdifulle og sårbare områder i havområdet Barentshavet – Lofoten. Dette er områder som ut fra naturfaglige vurderinger har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen, også utenfor områdene selv. I disse områdene må det tas spesielle hensyn, basert på økt aktsomhet. Høy miljøverdi i de særlig verdifulle og sårbare områdene ble ytterligere bekreftet og styrket gjennom ny kunnskap frem mot revisjonen av forvaltningsplanen i 2010-2011. Dette omfatter blant annet områdene utenfor Lofoten, Vesterålen, kysten av Troms og Eggakanten. I følge revisjonen av forvaltningsplanen var det ikke kommet ny kunnskap som tilsa en endring i

status for de områdene som ble identifisert som særlig verdifulle og sårbare i 2006.

Man får stadig mer kunnskap om de rike naturressursene i dette området, blant annet gjennom MAREANO-programmet, som kartlegger bunnsamfunnene. Det er imidlertid ikke fremkommet ny vesentlig kunnskap etter 2010 som skulle tilsi en endring av statusen til de berørte SVO-områdene.

I forvaltningsplanen fra 2005-2006 er det beskrevet hvordan kyststrømmen i havområdene utenfor Lofoten til Tromsøflaket er spesielt smal og sterk, og hvordan dette medfører en konsentrasjon av alle trinn i de marine næringskjedene innenfor et begrenset område i forhold til i andre områder langs kysten. Dette fører blant annet til at de mest sårbare stadier (egg og larver fra mange arter, inkludert Nordøst-Atlanterens viktigste fiskeslag) konsentreres i tid og rom. De er dermed mer utsatt for ytre påvirkninger enn i områder der den biologiske produksjonen er spredd over et større område. Rikdommen av lett tilgjengelig mat gjør også at området er viktig for sjøfugl, og strømmene gjør at det er et svært egnet leveområde for svamp, koralldyr og større korallrev. Som følge av blant annet disse særtrekkene er havområdene utenfor Lofoten til Tromsøflaket sårbare i forhold til variasjoner i næringsgrunnlag, akutt oljeforurensning og fysisk skade. Stortingsmeldingen i 2005-2006 konkluderer med at området i miljø- og ressursammenheng anses som et av de aller viktigste områdene langs norskekysten, og at området er særlig verdifullt og sårbart for ulike arter gjennom hele året.

Det fremkommer av sammenfatningsrapporten fra 2012 at kunnskapen omkring eventuelle virkninger av regulære boreutslipp på spesielle habitater og fauna, som korallrev og svamp er mangelfull. Videre påpekes det at det er usikkerhet knyttet til mulige langtidsvirkninger av produsert vann på det marine miljøet. Norges forskningsråd oppsummerer i følge rapporten kunnskapen om mulige langtidsvirkninger av utslipp av produsert vann på følgende måte: *”Ti års forskning på langtidseffekter av utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten viser at komponenter i produsert vann kan ha en rekke negative effekter for helsetilstanden, funksjonene og reproduksjonen hos fisk og virvelløse dyr. Hovedinntrykket er likevel at risikoen for langsiktig miljøskade av utslippene er moderate”*.

2 Utfordringer når det gjelder sameksistens

Det fremkommer av kunnskapsinnhentingene at områdene som i henhold til scenariene utarbeidet av Oljedirektoratet vil bli berørt av petroleumsvirksomhet i stor grad vil overlappe med områder som er klassifisert som ”viktige” (*”Berørt område er viktig for både lokale og*

tilreisende fiskefartøy i aktuell tidsperiode”) og ”meget viktige” (*”Berørt område er av stor viktighet for flere fartøygrupper i aktuell tidsperiode*”) for fiskeriene. Det fremkommer også av kunnskapsinnhenting at seismisk aktivitet i området i perioder vil ha stor påvirkning på kystfiskefartøyer som fisker med konvensjonelle redskaper.

Utbygging og drift av petroleumsnæringen på norsk sokkel de siste 40 årene har medført begrensninger for den tradisjonelle fiskerinæringen. Dette gjelder både arealbeslag og fare for fastkjøring av redskaper i blant annet rørledninger og undervannsinstallasjoner. Det forhold ved petroleumsnæringen som likevel har skapt de største problemene for fiskerinæringen, er skyting av seismikk. Fiskerne opplever at fisken i betydelig grad skremmes av seismikkskytingen, og at fangstratene for fartøy i aktivt fiske reduseres i lang tid etter at seismikkskytingen har funnet sted. I tillegg til at dette betyr økte kostnader på grunn av flytting til andre felt, kan konsekvensen for de mindre og minst mobile fartøyene være redusert lønnsomhet som en følge av vanskeligheter med å fiske tildelte kvoter. Det er ingenting som tyder på at problemstillingene omkring seismikkaktiviteten og fiskeriene er i ferd med å finne en tilfredsstillende løsning.

Kystnære fiskerier og fiskeindustri er viktige for næringslivet i mange av kystsamfunnene i Lofoten, Vesterålen og Senja, og omtrent halvparten av fiskerne i regionen arbeider på fartøy som er under 15 meter. Garn, line, juksa og snurrevad er de viktigste redskapene for denne flåten, og både fartøystørrelsen og redskapene medfører at kystfiskeflåten har en begrenset mobilitet sammenlignet med andre fartøygrupper. Havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja kan i store deler av året betegnes som ett sammenhengende fiskefelt, hvor hele havområdet er i bruk. I 2012 ble det landet 368 000 tonn fisk på mottak i regionen, og av disse var 216 000 tonn høstet i kystnære områder. De svært rike forekomstene av torsk gjennom vintersesongen gjør at også mange fiskere fra andre områder velger å fiske fra fiskeværene i dette området. Vinterfisket etter torsk utgjør mer enn halvparten av det landede volumet fra kystflåten, i tillegg fiskes blant annet sei, hyse, blåkveite, rognkjeks, breiflabb, lange og brosme.

Nærheten til noen av verdens mest verdifulle og produktive fiskefelt gjør at kystfiskeriene er av stor betydning for samfunnene i denne regionen. Dersom deler av arealene i disse havområdene blir tatt i bruk til annen næringsvirksomhet vil arealet som er tilgjengelig for fiskeriaktivitet begrenses. Særlig i områdene Nordland VII og Troms II er sokkelen som kjent svært smal, og det vil være et svært begrenset område til disposisjon der både fiskeri- og

petroleumsaktivitet, herunder seismikk, skal foregå. Sameksistens under slike forhold vil bli svært krevende.

3 Risiko for akutte utslipp

Konsekvensene i miljørisikoanalysen fra 2012 er vurdert basert på modellering av mulige utslippsscenarioer fra ti ulike lokasjoner i det aktuelle området. I forbindelse med oppdateringen av det faglige grunnlaget for forvaltningsplanen i 2010 ble tre av de samme lokasjonene modellert, men det er innført flere endringer i inngangsdata som påvirker resultatene siden 2010. Konsekvenspotensialet beregnet i foreliggende analyse gir et mer alvorlig konsekvenspotensiale for berørte ressurser enn hva tilfellet var i 2010. Dette gjelder for strandhabitat og for sjøfugl. For sjøfugl foreligger det nye bestandsdatasett som analysen er basert på, og resultatene er dermed ikke direkte sammenliknbare, mens det for strandhabitat benyttes samme inngangsdata som i 2010. Forskjellene henger derfor i stor grad sammen med at oljedriften nå er modellert med mer høyoppløselige strømdata. Dette er av særlig betydning for oljens skjebne i kystsonen, og påvirker derfor både sjøfugl i kystnære områder (hekkebestander) og strandhabitat. Risikonivået er oppsummert på følgende måte i sammenfatningsrapporten:

”Vurderingene av miljørisiko for aktivitetsbildene i analyseområdet viser gjennomgående lav miljørisiko, særlig fordi sannsynlighet for betydelig eller alvorlig miljøskade er lav. Dette på tross av at konsekvensvurderingene isolert sett angir et betydelig potensial for store konsekvenser på miljø”.

De foreliggende risikoanalysene bygger på en rekke forutsetninger. Det hersker imidlertid stor usikkerhet og uenighet omkring hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for denne type analyser, for eksempel hvilke størrelser på utslippene som skal modelleres. Selv om rapporten konkluderer med at det er lave sannsynligheter for uhellshendelser, vil altså konsekvensene kunne være betydelige gitt at det skjer et uhell, selv om de modellerte utslippene er betydelig mindre enn store internasjonale utblåsninger som for eksempel ”Deepwater Horizon”-ulykken i Mexicogulfen.

Det er utarbeidet en rapport som presenterer oljevernberedskapsanalyse for de ti ulike lokasjonene. Rapporten påpeker at noen av felt- og borelokasjoner er svært kystnære, og setter nye krav til kystnær beredskap. Beregninger viser at det kan strande olje i alle de syv utblåsningsscenariene som inngår i analysen, og den korteste drivtiden til land er på ca. 17 timer. Effekten av modellert havgående beredskap varierer mellom 20 og 56 %, med størst

effekt i sommersesongen. Det gjennomgående mønsteret er at de fleste scenarioene krever en svært stor opptakskapasitet når det gjelder kyst- og strandberedskap, noe som i følge DNV kan være teoretisk mulig, men vurderes som svært ressurskrevende. Det slås fast at de forventede emulsjonsmengdene og geografisk utbredelse av strandingsområder ved en større oljevernaksjon i det nordøstlige Norskehavet overstiger nivåer man tidligere har erfaring med fra kyst- og strandaksjoner i Norge. De store utfordringene knyttet til klima, mørke og fare for nedising av oljevernressurser ved aksjoner vinterstid påpekes også i rapporten.

Sammenfatningsrapporten påpeker at erfaringsmessig blir miljøkonsekvensene større dersom olje når land enn om oljen brytes ned på havet. Et grunnprinsipp for å redusere konsekvensene av akutt forurensning er derfor å bekjempe oljeutslippet så nær kilden som mulig og hindre stranding.

I oppdateringen av forvaltningsplanen i 2010-2011 ble begrensningene på petroleumsvirksomhet i kystsonen langs Troms og Finnmark til grensen mot Russland opprettholdt. Dette innebærer blant annet at det ikke skal igangsettes petroleumsvirksomhet i et belte på 35 km fra grunnlinjen langs kysten fra Troms II til grensen mot Russland. Kontinentalsokkelen utenfor Nordland VI, VII og Troms II er under 20 km flere steder, altså betydelig smalere enn den petroleumsfrie sonen som er opprettet lenger nord i Barentshavet. Deler av Nordland VII ligger på den smaleste delen av sokkelen, hvor avstanden målt fra grunnlinja vest av Andenes til eggakanten på 400 meters dybde er mellom 6 og 7 km.

De fleste store oljefeltene i Nordsjøen ligger over 100 km fra land. Ved et eventuelt akuttutslipp vil man da ha mye lengre tid til å bekjempe utslippet før det når land, og mye av oljen vil også blandes ned i vannmassene ved hjelp av naturlige prosesser. Utenfor Lofoten/Vesterålen vil et eventuelt akuttutslipp med stor sannsynlighet nå land, med de store konsekvensene det vil medføre.

4 Omdømmeproblematikk

Omdømmeproblematikk er nevnt i underlagsrapporten ”konsekvenser av akuttutslipp for samfunn og næringsliv”. Rapporten peker på at i et utfordrende fiskemarked er den generelle oppfatningen at kvalitet og førsteklasses produkter og råvarer fra et rent hav er den viktigste grunnforutsetningen for å beholde markedsandeler. Ved et oljeutslipp kan derfor omfattende tiltak i form av restriksjoner på fiske i potensielt oljepåvirket område forventes. Denne problemstillingen er trolig også aktuell for de nordnorske fiskeriene, markedet stiller strenge krav om ”ren” fisk. Den samme problemstillingen vil være aktuell for havbruksnæringen.

Næringen har et sårbart image, og et oljeutslipp som berører områder med oppdrettsvirksomhet kan få konsekvenser i markedet. Dette er konsekvenser som kan inntreffe uavhengig av om fisk eller skalldyr har forringet kvalitet eller ikke.

Vi mener at omdømmeproblematikk også vil kunne være en relevant problemstilling selv om omfattende uhellshendelser ikke har funnet sted. Dersom det etableres petroleumsaktivitet i de sårbare områdene i Lofoten/Vesterålen vil det kunne hevdes at Norge bedriver en miljømessig ”risikosport” ved å tillate petroleumsvirksomhet midt i ”fødestua” til verdens eneste gjenværende store torskebestand. På samme måte vil geografisk nærhet til store petroleumsinstallasjoner kunne bli et omdømmeproblem for havbruksnæringen.

Oppsummering og konklusjon

En av mange store forskjeller mellom petroleumsnæringen og fiskeri- og havbruksnæringen er tidsperspektivet. Petroleumsvirksomheten beskatter en begrenset ikke-fornybar ressurs, mens fiskeri- og havbruksnæringen er næringer som kan drives i overskuelig framtid, gitt en bærekraftig forvaltning. Selv om petroleumsnæringen har svært høy økonomisk avkastning vil denne aktiviteten bare vare i en kort periode i et historisk perspektiv. De økonomiske verdiene som genereres fra fiskeri- og havbruksaktiviteter kan derimot vare i all fremtid dersom disse næringene forvaltes bærekraftig.

Petroleumsnæringen har skapt store økonomiske verdier for Norge. Imidlertid skjer det ulykker i denne næringen, og tidvis har det vært konflikter med fiskerinæringen.

Petroleumsnæringen har gjort store fremskritt i å utvikle miljøteknologi og sikkerhetssystemer. Oljeboring til havs i arktiske områder er likevel med dagens teknologi en krevende øvelse. Særlig utfordrende er det å utarbeide en tilfredsstillende beredskapsløsning for felt som ligger kystnært.

Områdene som er omfattet av kunnskapsinnhenting er etter objektive kriterier klassifisert som sårbare og verdifulle. For områdene Nordland VII og Troms II er sokkelen så smal at sameksistens mellom petroleum og fiskeri vil være vanskelig. Dette kompliseres ytterligere av at områdene i stor grad benyttes av mindre fiskefartøy som fisker med faststående redskaper. For fiskeri- og havbruksnæringen vil en åpning av disse områdene i tillegg kunne skape omdømmeproblemer i markedene.

De aktuelle områdene nær Lofoten-Vesterålen-Senja (LoVeSe) kan av mange årsaker karakteriseres som unike. Dette er viktige områder for våre største og viktigste fiskebestander som torsk, hyse, sei og sild. I tillegg er områdene viktige for sjøfugl og marine organismer som koraller og svamp. Områdene er også sårbare ved eventuelle akutte uhellshendelser, samt at sameksistensen med eksisterende næringer som fiskeri og turisme vil kunne være vanskelig. Det er ikke korrekt som det ofte hevdes at den 40-årige sameksistensen mellom petroleums- og fiskerinæringen har vært tilnærmet problemfri, men det synes sannsynlig at sameksistensproblemene i LoVeSe vil kunne bli mye større enn det som hittil er erfart i noen andre områder.

Dersom disse områdene åpnes for petroleumsvirksomhet skal det i første omgang utarbeides en konsekvensutredning. Resultatene fra den foreliggende kunnskapsinnhenting skal kunne brukes i en eventuell konsekvensutredning. Erfaring hittil tilsier at en konsekvensutredningsprosess i de fleste tilfeller fører til åpning av området for petroleumsaktivitet.

På bakgrunn av dette, og etter en totalvurdering vil Fiskeridirektoratet tilrå at det ikke åpnes for en konsekvensutredningsprosess i de områdene i det nordøstlige Norskehavet som omfattes av kunnskapsinnhenting (uåpnede deler av Nordland IV, V og VI samt hele Nordland VII og Troms II).

Med hilsen

Liv Holmefjord
Fiskeridirektør

Aksel R. Eikemo
Direktør