



Til: Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Ved: Ekspedisjonssjef Gunnar Gjerde
Kopi: Avdelingsdirektør Gunnar Hognestad

Lysaker, 20-Jan-09

Høringsuttalelse – TFO ordningen

Det refereres med dette til brev fra Olje- og energidepartementet datert 17. november 2008 der det inviteres til å gi synspunkter på ordningen med tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO-ordningen). Dana Petroleum Norway AS (Dana) ønsker med dette å beskrive hvordan vi ser på TFO-ordningen.

Dana gir sin fulle tilslutning til høringsuttalelsen utarbeidet av Oljeindustriens Landsforbund (OLF) som oppsummerer viktige grunner til å opprettholde TFO-ordningen i følgende punkter:

- Oljeindustrien og myndighetene må møte utfordringen med fallende produksjon på norsk sokkel.
- Det er fornuftig ressursutnyttelse å gi industrien jevn tilgang på arealer nær eksisterende infrastruktur. Videre utforskning representerer kontinuitet i en langsiktig ressursforvaltning, og er av stor betydning det norske samfunn.
- Myndighetene har virkemidler som sikrer at leting og utvinning av olje og gass ivaretar sameksistens og miljøhensyn.
- Oljeindustrien har erfaring med å ta miljøhensyn i krevende områder, og er beredt til å møte de miljøkravene som myndighetene stiller.
- Verden trenger energi, og fossile brensler vil utgjøre en dominerende andel i de nærmeste tiårene selv i optimistiske fremskrivninger av globale klimagassutslipp.

Utover de generelle synspunktene som beskrives av OLF ønsker Dana å påpeke at TFO-ordningen, som fastsetter forhåndsdefinerte leteområder i modne deler av Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet, har medført et tilsig av nye aktører på norsk sokkel, noe som er helt i tråd med intensjonene for opprettelsen av TFO-ordningen¹. Dette gir økt mangfold innenfor leting og leteteknologi, og etter hvert også for utbygging og drift.

Av 219 letelisenser tildelt etter 1999 er 123 letelisenser operert av nykommere, og av totalt 255 utforskningsbrønner er 38 operert av nykommere i perioden². Imidlertid har TFO-ordningen kun eksistert siden 2003 så det er først i år og de neste årene vi virkelig vil se effekten av økt boreaktivitet gjennomført av nykommere på sokkelen. Det er forventet at økt mangfold og aktivitet vil bidra til å sikre en høyest mulig ressursutnyttelse på norsk sokkel.

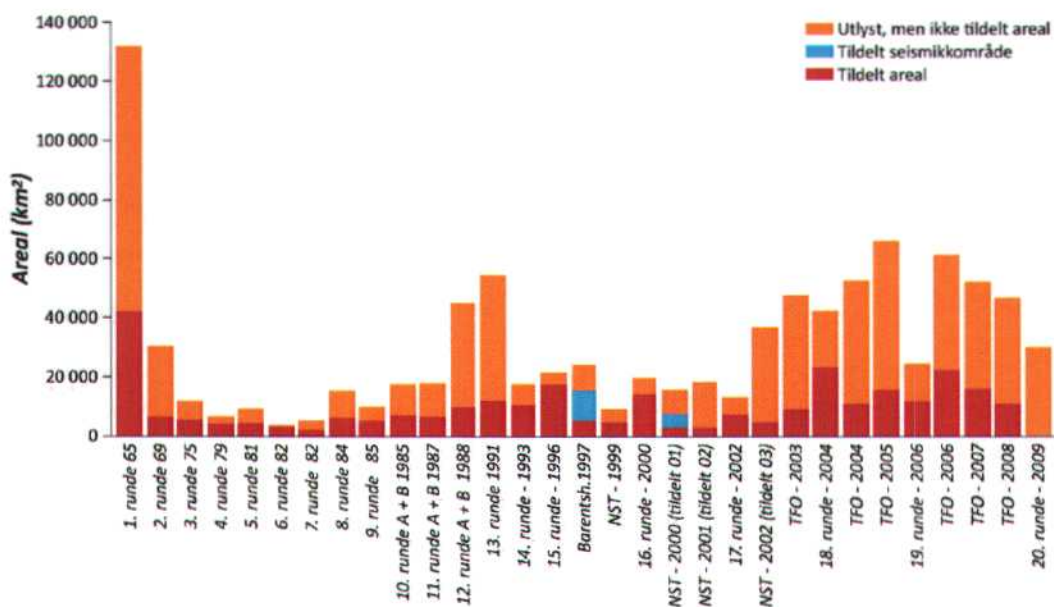
¹ Vedlegg til høringsinvitasjonen fra Olje- og energidepartementet

² Sokkelåret 2008

I motsetning til hva som hevdes fra miljøorganisasjonene, at modne områder på norsk sokkel stadig utvides³, er det en klar trend fra TFO 2005 til og med TFO 2008 at både tilgjengelig omsøkt areal samt tildelt areal avtar i størrelse, se figur 1. Det ligger imidlertid i sakens natur at nye deler av sokkelen vil modnes til enhver tid som resultat av stadig bedre datagrunnlag og bedre letemodeller, og at det derfor er riktig å utvide TFO-området fremfor å redusere arealet.

Resultater fra letevirksomheten i 2008 avklarer at den åpne delen av norsk sokkel viser tegn på modning, ved at funnhyppheten øker mens funnstørrelsen minker. KonKrafts arbeidsgruppe nr. 2 har vurdert produksjonsutviklingen fremover og påpeker at det nå bare gjenstår noen ganske få ikke prøvde letemodeller i åpne deler av norsk sokkel. Sammen med det akutte behovet for å gjøre større funn og komme videre i områdene der det allerede er gjort funn, taler dette for at man går bort fra prinsippet om sekvensiell tildeling, som innebærer at man holder visse blokker utenfor en hovedrunde i påvente av resultater fra utforskning av hovedblokkene innenfor letemodellen. Hvis sekvensiell leting ikke lenger er nødvendig, åpnes et nytt kriterium for å overføre nye blokker til TFO-området.

Utlyst og tildelt areal 1965-2008



OD 0812009

Figur 1: Utlyst og tildelt area 1965 – 2008⁴

³ Brev av 31. januar 2008 fra Bellona, WWF, NU, NN: Avvikling av ordningen med Tildeling av forhåndsdefinerte områder (TFO) på norsk sokkel

⁴ Sokkelåret 2008



Betydning av TFO-ordningen

Dana Petroleum Norway AS er et heleiet datterselskap av Dana Petroleum plc. Foruten virksomheten i Norge opererer selskapet aktiviteter på britisk sokkel, på land og offshore Egypt, samt i flere vest-afrikanske land. Danas inntreden i Norge kom sommeren 2006 ved oppkjøpet av Ener Petroleum AS. Valget av norsk sokkel som et hovedsatsningsområde kom etter et omfattende analysearbeid hvor en rekke områder og land over hele verden ble vurdert. De avgjørende kriterier som ble lagt til grunn for valget av Norge som satsningsområde var prospektivitet, stabile rammebetingelser, samt kontinuitet og pålitelighet i utlysning og tildeling av nye lisenser. Likedan vurderte Dana saken dit hen at norske myndigheter virkelig ønsket mindre og mellomstore selskaper med internasjonal erfaring, som Dana, velkommen for å øke mangfold, konkurranse og aktivitetsnivå på sokkelen og la til rette for dette gjennom skatte- og konsesjonspolitikken og, ikke minst, TFO ordningen.

For et selskap som Dana er TFO-ordningen viktig da den fastsetter et forutsigbart nivå på bedriftens aktivitet og arbeidsplaner. Dana har en slank organisasjon som planlegger og budjetterer for årlige og forutsigbar leteaktivitet. Det er også av betydning at fastsatte områder er definert over tid slik at nye og kreative letemodeller kan prøves over tid med kontinuerlig fokus. Det er Danas inntrykk at en slik forutsigbarhet også er viktig for andre små og mellomstore aktører på norsk sokkel.

Mens ordinære runder fokuserer på 'frontier' områder, der det normalt er lang tid fra funn til produksjon (10 – 15 år), representerer TFO-ordningen en mer kortsiktige tidshorisont som bidrar til å kunne oppnå å komme raskere i produksjon og raskere oppnå en positiv kontantstrøm som gjør det mulig for et selskap som Dana å også kunne fokusere og delta i ordinære lisensrunder. Vi ser allerede nå resultater fra de første TFO-rundene i nye Planer for Utvinning og Produksjon (PUD).

Som følge av at små og mellomstore selskaper normalt har kortere beslutningslinjer og en mer kostnadseffektiv struktur, kan det være mer lønnsomt å fokusere på mindre prosjekter med lavere ressursgrunnlag for disse enn det er for store selskaper. Dette reflekteres tydelig i publisert søknadsmasse for TFO-rundene der de store aktørene i hovedsak ikke velger å delta (se f.eks. Pressemeldinger fra OED: TFO 2008 – tilbud om andeler⁵). Eksempler på revitalisering av områder på norsk sokkel som resultat av nye aktører og tildeling gjennom TFO-ordningen er gjenopptakelse av prosjektene Yme, Frøy, Bream og Brisling.

Når det gjelder betydningen av TFO-ordningen forøvrig er det naturlig at små og mellomstore selskapers ansettelsesstrategi i utgangspunktet forutsetter forutsigbare aktiviteter. Utforskning med medførende aktivitet som datainnsamling, databehandling, konsekvensutredninger, og faste bidrag til forskning og utvikling, mm. har ikke bare betydning for generell sysselsetting i Norge, men bidrar også til betydelige investeringer i petroleumsrelatert industri forøvrig, forbedret fokus på Helse, Miljø og Sikkerhet (HMS), og, ikke minst, miljørelaterte undersøkelser. Det er verdt å nevne at mindre selskaper, i tillegg til storbyene Stavanger, Trondheim, Oslo og Bergen, også etablerer seg og bidrar til nye arbeidsplasser i distriktene som Tromsø (Discover), Harstad (Det norske) og Alta (North Energy).

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/2008/tfo-2008--tilbud-om-andeler.html?id=540877>



Gjentatt og kreativ utforskning i modne områder impliserer økte reserver og optimalisert utvikling. Som eksempel kan nevnes blokk 25/8. Ser vi bort fra de tidlige funnene av feltene Balder/Ringhorne (1967/1970) og Jotun (1994) har det vært svært lav leteaktivitet etter 1997 (kun én letebrønn, 25/8-3). Nye aktører har siden 1999, gjennom oppkjøp og bytte, revitalisert området, og tilgrensende (tidligere tilbakeverte) arealer har pånytt blitt lisensiert og rekartlagt (f.eks. PL 412 og PL 504). Det foreligger flere lovende prospekter og boreplaner utarbeides for tiden i PL 027D, PL 412, og PL 504 basert på ny fokus, kunnskap og ressursbehov.

Kritikken fra miljøorganisasjonene

Kritikken fra miljøorganisasjonene består i hovedsak av følgende punkter:

- Myndighetene mister styringen
- TFO bryter med helhetlige forvaltningsplaner
- TFO ivaretar ikke miljøhensyn
- Ordningen er utvidet i forhold til formålet
- Manglende åpenhet
- Økt tempo

Organisasjonene krever således at TFO avvikles som tildelingsmekanisme på norsk sokkel, at modne områder på norsk sokkel ikke utvides ytterligere, samt at det foretas en gjennomgang av hvordan miljøhensyn, hensyn til faglige innspill og politisk styring og åpenhet ivaretas i tildelingsprosessen.

Dana deler miljøorganisasjonenes ønske om demokratisk styring av virksomheten og at også tildeling av TFO-lisensene skal bygge på tilfredsstillende konsekvensanalyser og krav til miljøhensyn, at det tas hensyn til sameksistens med fiskerne, samt at beskyttelsen av miljøet ikke skal være svakere eller sterkere ut fra hvordan lisensene tildeles. Det er verdt å bemerke at petroleumsaktivitet og fiskeri har sameksistert i flere tiår allerede, og at virksomheten i flere områder er sterkt regulert nettopp ut fra hensynet til fiskeyngling og fiskeriaktivitet. TFO skal selvfølgelig ikke være noen sniktildeling eller noen snarvei til svekkede miljøhensyn.

TFO-ordningen er demokratisk fordi den er bestemt av myndighetene som et viktig virkemiddel for å virkeliggjøre flertallets mål for ressursutnyttelse på norsk sokkel. Det er fattet en beslutning om ikke å føre detaljert årlig kontroll med aktivitetsnivået i modne områder fordi det betyr stor risiko for endelig tap av ressurser, som er i strid med målene.

Det er også fattet en demokratisk beslutning om at områder som er tatt med i TFO-området skal lyses ut automatisk hvert år uten egne nye konsekvensanalyser fordi kunnskapsnivået for disse områdene er allerede meget høyt. Dette fordi de har vært gjenstand for konsekvensanalyser og utredninger mange ganger tidligere (se gjennomgangen under, samt tabell 1). Prinsippet om lik risiko tilsier at man ikke bruker mer ressurser og tid på å innhente mer kunnskap når risikonivået allerede er lavt og det er lite sannsynlig å finne noe mer når "alle steiner allerede er snudd mange ganger" (her er ikke samme behov for 'kreativitet' som med letemodellene). Det er selvfølgelig likevel sannsynlig at helt nye og alvorlige risikofaktorer vil dukke opp, men ikke noe som hindrer at dette eventuelt blir tatt hensyn til. I enhver kost/nytte-vurdering må man imidlertid også ta hensyn til den høyere motsatte risiko for varig tap av ressurser, enten på grunn av tidstap eller mangel på/tap av aktører som kan gjøre jobben.



Det følgende avsnitt tar for seg utviklingen av forskrifter og regelverk på norsk sokkel, og eksemplifiserer dette for aktiviteten på Jotun området.

Blokk 25/8 ble opprinnelig tildelt til Esso i runde 2A i 1969. Siden har deler av området blitt tilbakelevert og tilbudt på nytt i ulike runder. Blokken er i dag inndelt i 8 lisenser. Området inneholder tre hovedfelt, Balder og Ringhorne i sør og Jotun i nord. Balder/Ringhorne er samordnet og strekker seg inn i 25/10 og 25/11 i sør, og Jotun strekker seg inn i 25/7 i vest.

a) Det tidlige kontrollregimet

Hele 25-området ble utlyst i 1. runde i 1965, men bare 25/11 ble tildelt. De aller første årene gjaldt bare Kgl. Res. av 9. april 1965 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske petroleumforekomster⁶. §27d ga Departementet fullmakt til å fastsette bestemmelser om "tiltak til beskyttelse av annen virksomhet i området, derunder skipsfart, fiske, samt tiltak til beskyttelse av dyre- og plantelivet i havet og på havbunnen". Som grunnlag for å vurdere hva slags regler som burde fastsettes ga §45 Departementet rett til å oppnevne inspektører som skulle ha full adgang til alle innretninger og relevante data/dokumenter. I kontrollarbeidet samarbeidet Industridepartementet med Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet som sto for den fiskerimessige kontrollen.

Allerede i 1966 understreket Stortingets utenrikskomité⁷ at man så snart som mulig måtte få på plass de nødvendige forskrifter for å hindre "skadevirkninger for fisket og skipsfarten" og "organisere effektiv kontroll og vakttjeneste".

b) Sikkerhetsforskrifter i 1967

På grunnlag av Oljerådets forslag fastsatte Regjeringen de første sikkerhetsforskriftene ved Kgl. Res. av 25. august 1967 som delegerte tilsynsmyndighet til en rekke etater⁸. Forskriftene etablerte faste rutiner for fremleggelse av søknader om boretillatelse og de informasjonen som skulle fremlegges. Samtykke til boring ble de første årene gitt av Sjøfartsdirektoratet. Søkeren måtte fremlegge en rekke opplysninger om geologiske og tekniske forhold. Fiskeridirektoratet skulle avgi uttalelse, og informasjon om sted og tid for planlagt boring ble kunngjort bl a gjennom NRK. Under boring måtte operatøren sende inn daglige rapporter. Samtlige 15 brønner (sidesteg ikke medregnet) som har vært boret på 25/8 har vært underlagt disse eller strengere krav til å få boretillatelse.

c) Lov om vern mot oljeskader

I 1970 vedtok Stortinget Lov om vern mot oljeskader, fremlagt av Fiskeridepartementet og behandlet av Stortingets sjøfarts- og fiskerikomité⁹. Loven ga hjemmel for en rekke forbud mot utslipp, pålegg om tiltak mot utslipp, og krav om føring av journaler. Den etablerte også den første organisasjonen for oljevernberedskap og etablerte et Oljevernråd som skulle overvåke det hele.

⁶ Gjengitt for eksempel i Stortingsmelding nr. 22 for 1965-66

⁷ Innst S nr 90 for 1965-66.

⁸ Omtalt i Stortingsmelding nr. 30 for 1973-74.

⁹ Ot prp nr 2 og Innst O nr 14 for 1969-70.

d) Opprettelse av Oljedirektoratet

Statens Oljedirektorat (OD) ble opprettet i 1972 og fikk blant annet i oppdrag å håndheve sikkerhetsforskriftene, og å samle inn og bearbeide geologisk, geofysisk og teknisk materiale som grunnlag for myndighetsutøvelsen. OD skulle også forberede og forelegge til avgjørelse "saker av betydning for plante- og dyreliv eller som på annen måte berører viktige naturverninteresser"¹⁰. Kunngjøringsansvaret i forhold til fiskere og andre ble kraftig utvidet. Alle 14 brønner på 25/8 (unntatt den første) har vært underlagt ODs eller (senere) Petroleurstilsynets rutiner for krav til boretillatelse.

I 1976 ble det fastsatt nye sikkerhetsforskrifter som også mer utførlig dekket anleggs- og produksjonsfasen. Kontrollvirksomheten ble etter hvert meget omfattende og involverte en rekke etater, bl a Miljøverndepartementet.

e) Miljørapportering fra 1975

Mens det frem til midten av 70-tallet først og fremst var geologisk og fiskerifaglig kunnskap som ble samlet inn forut for tildeling av boretillatelser, begynte OD i 1975 å engasjere ulike vitenskapelige institusjoner for å samle inn mer omfattende miljødata, særlig om bølger, vind, strøm og temperatur. Den første rapporten ble fremlagt i 1976¹¹. Fra ca 1982 ble operatørene av faste plattformer pålagt å måle denne typen miljødata rutinemessig¹².

f) Inspeksjon av forlatte borehull

I 1976 iverksatte OD inspeksjon av forlatte borehull primært med sikte på å avdekke forsøpling. Dette medførte at Esso ble pålagt å undersøke alle sine borelokaliteter og eventuelt foreta opprydning, hvilket ble utført i 1977. I 1979 var alle gamle borehull kontrollert. Deretter har det vært foretatt løpende inspeksjoner¹³.

g) Fokus på 25-området før 9. runde (1985)

I 8. runde ble tre blokker i 25-kvadranten (25/5, 25/7 og 25/10) holdt utenom av hensyn til fiskeriinteressene. Disse ble også gjenstand for omfattende diskusjon og høring mellom departementer, etater og fiskeriinteresser forut for beslutningen om å inkludere dem i 9. runde, som førte til tildeling av 25/7 (PL103), som omfatter del av Jotun-området (nordøstlige hjørne, i dag PL103B). Forholdet til fiskeriene ble således grundig belyst for hele området¹⁴.

h) Konsekvensanalyser og samtykker

Kravet om konsekvensanalyser som også bygget på kunnskap om biologiske forhold og ulike områders miljømessige sårbarhet utviklet seg på første halvdel av åttitallet i forbindelse med utvidelsen av leteområdene i nord, både gjennom initiativ fra Miljøverndepartementet og gjennom arbeidet med ny petroleumsløp.

¹⁰ Instruks for OD av 30. mars 1973, gjengitt bl a i ODs første årsberetning 1973.

¹¹ ODs årsberetning 1976.

¹² ODs årsberetning 1982 og senere.

¹³ ODs årsberetning 1976, 1977 og 1979.

¹⁴ Stortingsmelding nr. 80 for 1983-84.

I 1984 la Olje- og energidepartementet frem en stortingsmelding om utvidelse av leteområdene i nord¹⁵ der det for første gang redegjøres for en omfattende høringsprosess som involverte ulike departementer og direktorater, fiskeriinteresser og lokale myndigheter. Miljøverndepartementet og SFT redegjorde for forhold knyttet ikke bare til fisk, men også til sjøfugl og andre biologiske ressurser i havet, værforhold og annet som indikerte sårbarhet.

I 1985 vedtok Stortinget den nye petroleumsløven¹⁶. Lovens §7 etablerte det nye systemet med konsekvensanalyser forut for åpning av nye områder. Disse skulle avveie de ulike interessene knyttet til området og de mulige miljømessige virkningene. §23 etablerte systemet med Plan for Utbygging og Drift (PUD). Kap V etablerte objektivt erstatningsansvar for miljøskader. §45 satte krav til "forsvarlig virksomhet" i alle faser, bl a at "alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet, kulturminner på havbunnen, og forurensning og forsøpling av havbunnen, dens undergrunn, havet, luften eller på land". I 1989 fikk loven egne regler om erstatning til fiskere.

I 1996 ble loven gjenstand for omfattende revisjon¹⁷, der man bl a i §4-2 formaliserte kravet om konsekvensanalyser også forut for utbygging (dvs i tilknytning til PUD)¹⁸. Det ble samtidig innført en rett til å kreve konsekvensanalyse for et større samlet område. Disse kravene er nærmere presisert i Petroleumsforskriften.

I 2001 fastsatte Regjeringen Forskrift om HMS i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften) som samlet og presiserte grunnlaget for samtykkekravene ved utviklingen av en petroleumssressurs, samt øvrige kontrollprosedyrer og fullmakter. Forskriften håndheves av Petroleumstilsynet, Statens forurensningstilsyn, og Sosial- og helsedirektoratet med hjemmel i en rekke lover. Samtykker skal innhentes forut for alle leteboringer, før alle innretninger eller deler av innretninger tas i bruk, før utføring eller endring av utbygginger, før bruk av innretninger utover opprinnelig antatt levetid, før fjerning osv. Forskriften krever at operatøren skal samle inn "representative data om naturforhold". Operatøren har også ansvar for løpende overvåking av miljøet. Disse bestemmelsene videreførte tilsvarende bestemmelser i tidligere forskrifter.

Med dette var hovedlinjene for utrednings- og godkjennelsessystemene med sikte på kunnskap og kontroll med miljøer på plass. I tillegg er utrednings- og høringsprosessene forut for valg av blokker for utlysning i hovedrundene blitt mer og mer omfattende.

i) Konesjonstildelinger og leteboringer på 25/8

Som vist i tabell 1, ble nye konsesjoner på 25/8 tildelt i 1991 (PL169), 1993 (PLL189), 1994 (PL027P), 1999 (PL027B), 2000 (PL027C), 2000 (PL169B2), 2007 (PL027D), 2007 (PL412 som var ny lisensiering av PL189 som ble tilbakelevert i 2005), og 2008 (PL504), tilsammen 9 etter den opprinnelige PL027 i Runde 2A. Leteboringer (sidesteg ikke medregnet) ble gjennomført i 1970, 1975, 1981, 1992, 1994, 1995 (3), 1997 (3), 1999, 2001, 2003, og 2004, i alt 15 brønner.

Utfra hva som er beskrevet over, kan vi slå fast at det ved alle disse anledningene som minimum har vært høringsrunder med berørte etater og interesser knyttet til geologisk risiko og fiskeri.

Ingen av de nye lisensene, og bare tre av boringene, ligger forut i tid for den første petroleumsløven (1985). Fra dette tidspunkt ble krav og rutiner gradvis skjerpet frem til de nådde et nivå om lag tilsvarende dagens, med gradvis stigende vekt på alle andre miljøforhold i tillegg til

¹⁵ Stortingsmelding nr. 80 for 1983-84.

¹⁶ Ot prp nr 72 og Innst O nr 33 for 1984-85.

¹⁷ Ot prp nr 43 for 1995-96 og Innst O nr 7 for 1996-97.

¹⁸ Se diskusjon på side 41 i proposisjonen.



fisk. Hvis vi antar at dette ble nådd i kjølvannet av lovrevisjonen av 1996, kan vi si at det ble tildelt 3 lisenser og utført 5 leteboringer i en overgangsperiode. 4 lisenser ble tildelt og 7 leteboringer ligger etter 1996 og har funnet sted under de strengeste krav. 2 lisenser er tildelt i TFO-runder med forenklete prosedyrer.

i) PUD for Balder, Jotun og Ringhorne

Plan for utbygging og drift (PUD) av Balder, Jotun og Ringhorne ble godkjent i henholdsvis 1996¹⁹, 1997²⁰ og 2000²¹. I samsvar med Petroleumsloven bygget disse på omfattende konsekvensutredninger²². Utredningen for Jotun ble beskrevet slik i proposisjonen:

”Utredningen gir en oversikt over fordeler og ulemper en gjennomføring av utbygging og drift antas å få for annen næringsvirksomhet og allmenne interesser, herunder naturmiljøet”. Utredningen viser blant annet hvordan hensyn til miljø- og fiskerimessige forhold er ivarett og kan ivarett gjennom utformingen av tekniske løsninger. Utredningen omfatter mer spesifikt regionale og samfunnsøkonomiske konsekvenser for det marine miljø og kystområdene, og angir til slutt rettighetshavernes forslag til avbøtende tiltak. Proposisjonen inneholdt et grundig sammendrag av høringsprosessen og tiltakene.

j) 31 kunnskapsøkende begivenheter

I tillegg til 9 lisenstildeling og 15 leteboringer kan vi regne med følgende begivenheter:

1977-78:	Inspeksjon av og opprydning rundt forlatte borehull (senere rutine, ikke medregnet)
1984:	Omfattende diskusjon om fiskerimessige forhold forut for 9. runde.
1998:	Tildeling av PL103B i 25/7, som omfatter deler av Jotun
2001 og 2002:	Del av 25/8 utlyst, ikke tildelt (kan ha skjedd også flere ganger)
2003:	Etablering av TFO-området som omfatter alle ikke konsesjonsbelagte deler av 25-kvadranten, som derved ble gjenstand for ekstra høring og gransking ved denne anledningen.

Samlet utgjør dette minst 31 begivenheter som har medført kunnskapsøkning om fiskeri- og miljømessige forhold på 25/8, gjennom høringer, kunnskapsinnsamling og/eller konsekvensanalyser, se tabell 1. Da har vi ikke regnet med de to lisenstildelingene i 1. runde (PL001) og 2. runde (PL027) eller funnbrønnen for Balder (1967) som neppe bidro noe særlig til miljøkunnskapen, og heller ikke med de to TFO-rundene med forenklete prosedyrer. De fleste av begivenhetene kan sies å ha vært under et nyere regime som har gitt dem høy kvalitet.

¹⁹ Kgl Res 2. februar 1996.

²⁰ St prp nr 65 og Innst S nr 248 for 1996-97.

²¹ St prp nr 36 og Innst S nr 148 for 1999-2000.

²² Også Balder selv om det var før lovrevisjonen i 1996, se http://www.npd.no/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=28&EXTRA_ARG=&CFGNAME=MssFindNO%2Ecfig&host_id=42&page_id=16324096&query=balder&hiword=balder+BALDERA+



VIKTIGE BEGIVENHETER KNYTTET TIL BLOKK 25/8 OG JOTUN

År	Begivenhet	Brønn nr	Operatør	PL/Område	ANTATT MILJØKUNNSKAPSBYGGENDE PROSESSER OG BEGIVENHETER			
					Lisensdeling	Latesamtykke	PUD	Annet
1965	Lisensdeling	25/11 tildelt		001	11			
1967	Brønn	Balder oppdaget	25/11-1	001		16		
1969	Lisensdeling			027	7			
1970	Brønn	Ringhorn oppdaget	25/8-1	Esso		15		
1975	Brønn	Tørr	25/8-2	Esso		15		
1977	Inspeksjon og opprydning rundt borehull	Foregående		027				6
1981	Brønn	Balder avgrensning	25/8-3	Esso		15		
1984	Fokusert i høringsprosess			Blokk 25/7				6
1991	Lisensdeling			169	7			
1992	Brønn	Oljefunn	25/8-4	Hydro		16		
1993	Lisensdeling			189	7			
1994	Lisensdeling			027P	7			
1994	Brønn	Jotun oppdaget	25/8-5S,SR	Esso		15		
1995	Brønn	Jotun avgrensning	25/8-6	Esso		15		
1995	Brønn	Oljespor	25/8-7	Hess		15		
1995	Brønn	Jotun avgrensning	25/8-6S,A,B	Esso		15		
1996	PUD	Balder godkjent		Balder			3	
1997	Brønn	Oljefunn	25/8-9,9A	Hess		16		
1997	Brønn	Ringhorn (Ty)	25/8-10S	Esso		16		
1997	Brønn	Ringhorn	25/8-11	Esso		16		
1997	PUD	Jotun godkjent		Jotun			3	
1998	Lisensdeling			103B (25/7)				6
1999	Lisensdeling			027B	7			
1999	Brønn	Ringhorn	25/8-12S,A	Esso		16		
2000	Lisensdeling			027C	7			
2000	Lisensdeling			169B2				6
2000	PUD	Ringhorn godkjent		Ringhorn			3	
2001	Utlysning	Del av blokken utlyst		25/8				6
2001	Brønn	Tørr	25/8-13	Esso		16		
2002	Utlysning	Del av blokken utlyst		25/8				6
2003	TFO-ordning etablert			25-området				6
2003	Brønn	Ringhorn Øst	25/8-14S	Esso		16		
2004	Brønn	Ringhorn	25/8-15S	Esso		16		
2005	Tilbakelevering			189				
2007	Lisensdeling		T1	027D	7			
2007	Lisensdeling		TFO06	412				
2008	Lisensdeling		TFO08	504				
KUNNSKAPSBYGGENDE BEGIVENHETER:					11	16	3	6
MILJØKUNNSKAPSBYGGENDE BEGIVENHETER:					7	15	3	6

FARGEKODE FOR MILJØKUNNSKAPSBYGGENDE PROSESSER

- 1/2. runde, antatt meget svakt
- Antatt lav kvalitet, stort sett bare om fisk, før 1985
- Antatt middels kvalitet, fisk + økende annet miljø, 1986-1995
- Antatt høy kvalitet fisk og fullt miljøfokus, 1996-
- TFO-runder, forenklede prosedyrer

Tabell 1



Dana mener dermed at TFO-ordningen langt på vei er optimalisert i forhold til samlede hensyn til miljø og sameksistens. Dette fordi prosedyrene for innhenting av kunnskap om risikofaktorer er tilpasset det høye kunnskapsnivået man allerede har i disse områdene og derved til prinsippet om likest mulig risikonivå for alle typer beslutninger, herunder forholdet mellom tildelinger i modne og umodne områder. Med dette prinsippet unngår man dobbeltarbeid og frigjør ressurser til å skaffe informasjon der kunnskapsnivået fra før er lavere, som igjen bidrar til et samlet høyere kunnskapsnivå og et samlet lavere risikonivå. Merk at det fortsatt er tilstrekkelige muligheter for at kvalitativt ny kunnskap kan komme frem og bli tatt hensyn til.

Det er flere gode eksempler på at petroleumsaktivitet tar hensyn til miljøet, samt bidrar til økt forståelse omkring miljø og naturressurser som ellers ikke ville være tilgjengelig:

Produksjonslisens PL 483S (tildelt ved APA 2007) gjennomførte i 2008 en borestedsundersøkelse i Norskehavet for å vurdere mulige forankringsposisjoner for en leterigg. Borestedsundersøkelsen avdekket flere mindre rev som vil bli hensyntatt ved oppankring av riggen i forkant av selve boreoperasjonen. Denne kunnskapen innsamles og kostnadene tas av oljenæringen, men er kunnskap som i ettertid også vil komme andre næringer, for eksempel fiskeriene, samt miljøorganisasjonene til nytte. Det bemerkes dessuten at lisensen forøvrig må tilpasses sesonginnpass av fisk i området, og at reservoarboring er begrenset til tidsperioden 15. august til 15. februar.

Del II av konsekvensutredningen for Yme²³ refererer til Norsk Ornitologisk Forening (NOF) som siden 1975 har samlet inn død sjøfugl hvor tilsynelatende dødsårsak er oljeeksponering. Hvert år har det blitt gjennomført en registrering av døde sjøfugler som har drevet i land ved Listastrendene. Døde fugl ble telt og delt inn i kategorier om fuglene hadde oljesøl på seg, var uten olje eller om det var usikkerhet rundt dødsårsaken. Det totale antall død fugl ble registrert og hvilke arter som var representert.

Statoil driftet Yme i perioden 1996 til 2001 og undersøkelsen viste ingen indikasjon på at tidligere drift ved Yme førte til en økt hyppighet av ilanddrevet oljedrept fugl.

Miljøorganisasjonene hevder videre at TFO-ordningen bryter med prinsippene bak modellen og truer med å undergrave forvaltningsplanene.

Forvaltningsplanenes hensikt er å avveie de ulike hensyn som bør tas til de ulike bruksmåter for havet. Hensikten er således ikke å gi verneinteressene forrang for utnyttelse av naturressursene, men å sikre et politisk akseptabelt risikonivå i forhold til forventet nytte.

Det kan ikke være slik at miljøfaglige vurderinger av hva som er verneverdig i ulike områder skal være det endelige ordet. Disse vurderinger må avveies mot petroleumsfaglige, fiskerifaglige og andre næringsfaglige vurderinger av den mulige verdiskapningen under ulike nivåer for beskyttelse og regulering. Avveiningene må gjøres gjennom demokratiske flertallsavgjørelser som bør sikte på et noenlunde likt risikonivå sett i forhold til nytteverdien av ulike aktiviteter. Ved vurderingen av nytteverdi må tap som følge av forsinkelser, varig tap av ressurser eller restriksjoner og rammebetingelser som hindrer verdiskapningen tas med.

²³ Plan for utbygging og drift av Yme-feltet. Del II. Konsekvensutredning. 27. november 2006

I en næring der forutsigbarhet og stabilitet er vesentlige forutsetninger betyr dette at det også må settes rammebetingelser for implementeringen av forvaltningsplanene. Som på de fleste andre områder innen politikk vil optimal forvaltning måtte bli en balanse mellom handlefrihet og forpliktelser myndighetene påtar seg i forhold til aktørene. Hvis man ikke vil påta seg noen forpliktelser, vil det være umulig å drive kommersiell aktivitet, og samfunnet kan ikke oppnå sine mål.

Også den handlefrihet man ønsker seg i forbindelse med forvaltningsplanene må derfor begrenses av hensynet til forutsigbarhet, slik som TFO-ordningen. Det er selvfølgelig mulig å lage et system for forvaltningsplaner som medfører at man opphever forutsigbarheten, men dette kan ikke begrunnes i hensynet til å avveie de ulike brukerinteressene.

Når det gjelder forholdet til utvidelser av TFO-området ligger det i sakens natur at nye deler av sokkelen vil modnes til enhver tid, og at det derfor er riktig å utvide TFO-området for å dra nytte av fordelene ved modning som beskrevet foran. Modningen skjer nå i alle deler av allerede åpent område, og det var derfor opplagt at TFO-området skulle utvides til Norskehavet og Barentshavet. Ved alle utvidelser er det gjort nye undersøkelser, foretatt nye høringer, og utført nye avveininger mellom de ulike hensyn.

Disse avveininger har vært politiske avveininger der miljøfaglige hensyn har blitt tatt, selv om man har avveid dem mot andre hensyn. Man kan derfor ikke i ettertid hevde at beslutningene var gale bare fordi en eller flere miljøetater har hatt et avvikende syn.

Det er heller ikke grunnlag for å hevde at man har fraveket den antatte intensjonen i Stortingsmelding nr. 38 om at TFO-områdene ikke skal være blant de mest fiskeri- og miljøfølsomme, siden graden av følsomhet blir redusert etter som de aktuelle områder passerer stadig flere porter for kunnskapsinnsamling og risikoreduksjon, og den alminnelige teknologiske utviklingen går videre.

Det er fra miljøorganisasjonenes side i tillegg antydnet at arbeidsforpliktelsene tilknyttet TFO-lisenser kan medføre tidspress og uforvarslig raskt forberedte boreoperasjoner. Vi er helt uenig i dette.

For det første blir alle boreoperasjoner underlagt de samme krav og rutiner for myndighetsgodkjennelse. For det andre er det tatt hensyn til behovet for forsvarlig planlegging i lisensenes arbeidsprogram. I tildelinger relatert til TFO 2008 er eksempelvis de aller fleste lisenser gitt fire år som frist for å bore den første brønnen. Tre lisenser har boreforpliktelser innen tre år, mens én lisens er gitt et to-års vindu. Dette avviker ikke noe fra forberedelsestiden for brønner innenfor lisenser tildelt i vanlige runder.

Det er heller ingen grunn til å tro at aktørene i TFO-rundene vil være mindre grundige i sine forberedelser enn aktørene i hovedrundene, snarere tvert imot. TFO-rundene har et langt større innslag av mindre selskaper som bare arbeider med noen få prosjekter av gangen. Hver enkelt brønn vil derfor være underlagt langt større oppmerksomhet fra selskapenes side. De nye selskapene har i tillegg vært gjennom grundige prosesser, ledet av Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet, for teknisk og økonomisk pre-kvalifisering, både som rettighetshavere og senere eventuelt som operatører.



Anbefaling

Det norske konsesjonssystemet, inklusive TFO-ordningen, er ansett av IEA som et eksempel til etterfølgelse av andre land. Dette ble uttalt ved organisasjonens gjennomgang av Norges energipolitikk i 2005²⁴: "[Norway should] promote the innovative and proactive approach to acreage management and the award of exploration and production licenses internationally as an example of best practice."

For å opprettholde aktivitetsnivå og investeringer på norsk sokkel i tiden fremover mener Dana at tilgjengelig TFO areal bør utvides i alle områder, inkludert Norskehavet og Barentshavet. Når utforskningen er kommet så langt som den er, taler sannsynligheten for at kunnskapen i store deler av åpent område allerede er meget høyt, også i forhold til miljørisiko, og at de øvrige kriterier for overføring til TFO-området derfor er oppfylt. Ut fra gjeldende rutiner skal det foretas en egen høringsrunde før man eventuelt gjør dette. Vi støtter at myndighetene iverksetter en prosess der blokker i åpne områder som ikke allerede er med i TFO blir vurdert i forhold til kriteriene for å komme med. Fastsettelse av områder i fremtidige TFO-runder skal i henhold til Stortingsmelding 38 (2001-2002) skje "gjennom vedtak i regjeringen på samme måte som en i dag fastsetter hvilke arealer som skal lyses ut i forbindelse med de enkelte konsesjonrunder", som igjen er basert på petroleumsfaglige anbefalinger gitt av Oljedirektoratet. I følge vedlegget til høringsinvitasjonen fra Olje- og energidepartementet, vil OD legge følgende kriterier til grunn for sin anbefaling:

- Blokker som er i nærheten av planlagt, eksisterende eller tidskritisk infrastruktur relevant for petroleumsaktivitet.
- Blokker hvor det allerede har foregått letevirksomhet, for eksempel ved at blokkene tidligere har vært tildelt og/eller tilbakelevert.

Dana forutsetter at en vurdering som omfatter utvidelse av TFO-områdene blir del av den "gjennomgangen" av TFO-ordningen som Olje- og energidepartementet nå er i ferd med.

Vår anbefaling i så henseende er at:

- 1. Alle tilbakeleverte områder i Norskehavet og Barentshavet inkluderes i TFO.**
- 2. Infrastruktur nære områder i Norskehavet og Barentshavet inkluderes i TFO selv om blokkene ikke tidligere har vært utdelt.**
- 3. Blokker nær utbyggingsklare funn, funn under utbygging, eller nær marginale funn inkluderes i TFO selv om blokkene ikke har vært tidligere utdelt.**
- 4. En større andel av ikke omstridte blokker i Nordsjøen og Norskehavet inkluderes i TFO.**

Med vennlig hilsen,

for 
John M. Dahlen
Country Manager/CEO
Dana Petroleum Norway AS

²⁴ Energy Policies of IEA Countries Norway 2005.

http://www.ica.org/Textbase/publications/free_new_Desc.asp?PUBS_ID=1580