

Oslo, 20.01.2009

Olje- og energidepartementet
Pb 8141 Dep
0033 Oslo

Deres ref. 08/03391-1

Tildeling i forhåndsdefinerte områder - høringsuttalelse

Vi viser til Olje- og energidepartementets brev av 17.11.2008 der det inviteres til høring i forbindelse med departementets gjennomgang av ordningen for Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO). Norges Naturvernforbund har tidligere, i et felles brev med en rekke miljøorganisasjoner den 31.01.2008, presentert sitt syn på TFO-ordningen. I vår høringsuttalelse ønsker vi å utdype synspunktene i dette brevet.

Olje- og gassindustrien er Norges største kilde til utslipp av klimagasser. Utslippene fra sektoren vokser dessuten svært raskt, først og fremst som følge av industriens økende arealtilgang med en påfølgende økning i den totale petroleumsproduksjonen. På bakgrunn av dette har Norges Naturvernforbund tatt til orde for et moratorium på tildeling av nytt leteareal på norsk sokkel inntil våre framtidige globale og nasjonale klimamål er avklart gjennom en ny internasjonal klimaavtale.

TFO-ordningen bidrar vesentlig til å øke arealtilgangen og letevirksomheten på norsk sokkel, og er derfor en av de viktigste drivkreftene for en økning i Norges framtidige klimagassutslipp. Dette er i seg selv en viktig grunn til å revurdere ordningen. Men i tillegg til å legge til rette for økt framtidig klimaforurensning, reiser TFO-ordningen en rekke problemer for andre miljømål og for den politiske styringen av norsk olje- og gassvirksomhet. Det er disse elementene vi vil gå nærmere inn på i denne høringsuttalelsen.

TFO i strid med økosystembasert forvaltning

Det er vedtatt å innføre et system med helhetlige, økosystembaserte forvaltningsplaner for alle norske havområder. En forvaltningsplan for området Lofoten/Barentshavet ble vedtatt av Stortinget i 2006, og tilsvarende planer er under utarbeidelse for Norskehavet og Nordsjøen. Viktige prinsipper for økosystembasert forvaltning er at man skal vurdere den samlede påvirkningen all menneskelig aktivitet har på det marine miljøet, at forvaltningen skal baseres på kunnskap, og at man skal kunne ta konsekvensen av ny kunnskap etter hvert som den frambringes.

TFO-ordningen innebærer at områder som har blitt definert som TFO-områder i tidligere runder, automatisk vil bli en del av de neste rundene. I de ordinære konsesjonsrundene vil områder som ikke blir tildelt bli gjenstand for ny vurdering ved neste utlysning. I TFO vil derimot alle forhåndsdefinerte områder lyses ut på nytt hvert år, uten at man vurderer hvorvidt den samlede påvirkningen i området har endret seg, og uten at eventuell ny kunnskap om miljøforholdene i området vurderes.

TFO-ordningen innebærer med andre ord at vesentlige avgjørelser om framtidig miljøpåvirkning både i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet Sør treffes utenfor rammen av de helhetlige forvaltningsplanene, og i strid med viktige prinsipper for økosystembasert forvaltning. Dersom TFO-ordningen videreføres er det avgjørende at TFO-områdenes utstrekning behandles og fastsettes som en del av de helhetlige forvaltningsplanene, og at det blir mulig å gjøre nye vurderinger av størrelsen på de forhåndsdefinerte områdene i framtidige utlysninger – herunder også å redusere dem.

TFO i strid med økt åpenhet og politisk styring i petroleumsforvaltningen

Dagens regjering har gitt klare signaler om økt åpenhet i forvaltningen av landets olje- og gassressurser, og har som en konsekvens av dette satt i gang en ordning med åpne høringer i forbindelse med ordinære konsesjonsrunder på norsk sokkel. Ettersom de siste TFO-utlysningene er langt mer omfattende i areal enn ordinære konsesjonsrunder, er det svært vanskelig å forstå hvorfor ikke tilsvarende høringer også innføres for TFO. Norges Naturvernforbund ønsker en vurdering av om denne praksisen er forenelig med Miljøinformasjonslovens §20, 2. ledd, om offentlig høring av regelverk, planer og programmer som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet. Vi ber om at TFO-ordningen, dersom den videreføres, må omfattes av den samme åpenhet som regjeringen har varslet for ordinære konsesjonsrunder.

Videre mener Norges Naturvernforbund det er alvorlig at TFO-ordningen begrenser mulighetene for politisk styring av petroleumsforvaltningen. Når areal som omfattes av ordningen automatisk lyses ut på nytt hvert år, oppstår en situasjon der politiske myndigheter ikke får ta reelle vurderinger av om hvorvidt areal som tidligere er utlyst ønskes utlyst på nytt. Også andre hensyn enn miljøhensyn taler imot en slik innskrenkning av framtidig politisk handlingsrom.

TFO i strid med opprinnelige politiske føringer

De stadige utvidelsene av TFO-ordningen representerer også i seg selv et eksempel på manglende politisk styring i petroleumsforvaltningen. Første gang TFO ble forelagt Stortinget het det at man ville opprette "faste, forhåndsdefinerte leteområder i modne deler av Nordsjøen" og at det "vil i tillegg være aktuelt å inkludere modne områder i Norskehavet" (St.meld. nr. 38 (2001-2002), s. 19). På tross av dette ble deler av Barentshavet likevel innlemmet i TFO noe senere.

Tilsvarende ble det i St.meld. nr. 38 (2003-2004) slått fast at TFO-områdene ikke er "blant de mest miljø- og fiskerifølsomme områdene på kontinentalsokkelen". Til tross for dette er TFO-området i Barentshavet senere "utvidet innover i et av de høyest prioriterte av de verdifulle områdene i Barentshavet" (DNs høringsuttalelse av 18.01.2008). Dette har blant annet fått Direktoratet for Naturforvaltning til å stille "spørsmål om TFO-systemet gjennomføres innenfor sine opprinnelige intensjoner".

Disse eksemplene viser at TFO-ordningen har fått utvikle seg i strid med de opprinnelige politiske føringene for ordningen, og uten at Stortinget har fått ta stilling til denne utviklingen. Den varslede gjennomgangen av ordningen er en anledning til å rette opp denne situasjonen. Dersom det legges opp til at denne gjennomgangen utelukkende skal utarbeides internt i Olje- og Energidepartementet, vil imidlertid gjennomgangen innebære en uakseptabel fortsettelse av den mangelen på åpenhet og reell politisk behandling som har preget TFO-ordningen til nå.

Det bør gjennomføres en ekstern evaluering, for eksempel i regi av Riksrevisjonen, av hvorvidt ordningen er implementert i tråd med Stortingets føringer og innenfor

rammene av nasjonale miljømål. En slik evaluering vil i tillegg til innspillene departementet mottar gjennom denne høringen kunne danne grunnlaget for en bred politisk behandling av saken.

Oppsummering

TFO-ordningen strider klart mot sentrale målsettinger på miljøområdet, og bidrar i tillegg til å redusere både politiske myndigheters påvirkning på petroleumsforvaltningen og andre samfunnsinteressers medvirkning i forvaltningsprosessene. På denne bakgrunn er Norges Naturvernforbund av den klare oppfatning at ordningen må avvikles.

Dersom TFO-ordningen skulle videreføres, mener Norges Naturvernforbund at

- det må innføres åpne høringer i forbindelse med TFO-rundene, på samme måte som ved ordinære konsesjonsrunder
- man må i forbindelse med utarbeidelse og revisjon av forvaltningsplanene for Norskehavet, Nordsjøen og Barentshavet/Lofoten sørge for at ingen særlig verdifulle og sårbare områder omfattes av TFO
- utstrekningen av de forhåndsdefinerte områdene må behandles og avgjøres i forbindelse med forvaltningsplanprosessene, og det må åpnes for å redusere TFO-områdenes utstrekning

Norges Naturvernforbund oppfordrer Olje- og Energidepartementet til å foreta en grundig gjennomgang av TFO-ordningen på bakgrunn av denne høringen og en ekstern evaluering som foreslått over.

Med vennlig hilsen
Norges Naturvernforbund

Lars Haltbrekken
leder

Bård Lahn
rådgiver