



Norsk olje & gass

HOVEDKONTOR /

Postboks 8085, 4068 Stavanger

besøk / Vassbotnen 1, 4313 Sandnes

OSLO /

Postboks 5481 Majorstuen, 0385 Oslo

besøk / Middelthunsgate 27, 0368 Oslo

TROMSØ /

Postboks 448, 9008 Tromsø

besøk / Bankgata 9/11, 9008 Tromsø

TEL / +47 51 84 65 00

www.norskoljeoggass.no

Org. nr.: 956 685 818

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres referanse

Deres dato

Vår saksbehandler

Egil Dragsund

Vår referanse

19-5647

Vår dato

30.09.2019

Innspill til arbeid med stortingsmelding om revidering av forvaltningsplanen for Barentshavet og områdene utenfor Lofoten

Norsk olje og gass viser til invitasjonen fra klima- og miljøministeren 28. mai 2019 om å komme med innspill til meldingsprosessen for videre bearbeidelse av faggrunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten.

Innledningsvis vil vi benytte anledningen til å rose Faglig Forum og Styringsgruppa for å ha lagt til rette for faglig dialog med berørte samfunnsinteresser, og derved lagt grunnlag for en god prosess i tråd med norske forvaltningstradisjoner. Overraskelsen var derfor stor da klima- og miljøministeren gjennom et valgkamputspill syntes å ha foregrepet konklusjonen på et av de mest sentrale punktene, lenge før egen fastsatt innspillsfrist. Spesielt uryddig ble det at statsråden ga inntrykk av å ha fått et entydig faglig råd om fastsettelse av iskantsonen, når det både i SVO-rapporten og sammendragsrapporten fremgår at det foreligger to forskjellige standpunkter i Faglig Forum. I tillegg foreligger industriens forslag, som ble oversendt fra Faglig Forum til videre behandling i forbindelse med utarbeidelse av Stortingsmeldingen. Industriens forslag er for øvrig nærmere redegjort for også i dette brevet.

Generelt

Norsk olje og gass mener oppsummeringsrapporten som er lagt fram fra Faglig Forum i all hovedsak utgjør et godt grunnlag for det videre arbeidet med forvaltningsperspektivene. Det er gitt innspill til de faglige underlagsrapportene, og noen av disse innspillene er tatt til følge i endelig versjon, mens andre er avvist eller sendt videre for behandling i arbeidet med utarbeidelse av Stortingsmeldingen.

Systemet med helhetlige forvaltningsplaner ble etablert for å oppnå bærekraftig bruk av havressursene. De skal være et verktøy for å legge til rette for verdiskapning og samtidig opprettholde naturmangfoldet i havområdene utenfor Norges kyst. Dette gjøres ved at oppdatert kunnskap legges til grunn for å vurdere påvirkning fra ulike næringer. Den totale belastningen vurderes så opp mot naturens tålegrenser. Siden systemet ble etablert på begynnelsen av 2000-tallet, har en høstet erfaringer, og planene er stadig blitt forbedret. Det er fra alle hold, fra akademia til næringsliv, jobbet systematisk for å forbedre kunnskapsgrunnlaget som planene er bygd på. Selv om økosystemene er i stadig endring, har en i dag betydelig bedre kunnskap enn tidligere.

Overgangen fra arbeidet i Faglig Forum til meldingsarbeid markerer også en overgang til håndtering av problemstillingene knyttet til forvaltning. Norsk olje og gass har i denne sammenheng noen prinsipielle betraktninger om:

- Definisjon og avgrensning av iskantsonen.
- Operasjonelle begrensninger knyttet til eventuelle nye SVOer.

- Etablering av felles metodikk som gjør det mulig å sammenlikne bidrag til risiko for påvirkning fra ulike næringer.
- Bruken av «Føre-var»-prinsippet.
- Ivaretagelse av verdiskapnings-perspektivet.

I det påfølgende redegjøres mer i detalj for hvert av disse punktene.

Definisjon og avgrensning av iskantsonen

Gjennom bedre overvåkningsmetoder, som satellittovervåkning, og utvikling av modellverktøy er en nå i stand til å observere og predikere iskantsonen der den til enhver tid befinner seg. Norsk olje og gass har derfor foreslått at SVO iskantsonen defineres som en dynamisk SVO iskantsone, støttet opp av et rammeverk for regulering av operasjonell virksomhet slik at sårbare ressurser er ivare tatt til enhver tid. Dette vil være i henhold til dagens operasjonelle ordning for letevirksomhet i Barentshavet.

Denne tilnærmingen vil kunne operasjonaliseres for alle typer virksomhet, og vil også ivareta en mulig endring i sørlig retning for iskantsonen. Dette er i tråd med den forvaltningspraksis man har ellers på sokkelen. Det grunnleggende prinsippet ved en risikobasert tilnærming er at enhver aktivitet skal tilpasse seg ved å innføre relevante begrensninger i de periodene hvor det er behov for det, men hvor man ikke innfører et generelt forbud mot aktivitet for aktuelle områder til enhver tid.

Faglig Forum har valgt å anbefale en statisk avgrensning av iskantsonen som et 'Særlig verdifullt og sårbart område' (SVO). SVO Iskantsonen beskrives i fagrappporten som en dynamisk sone, men avgrenses i anbefalingen som et statisk område som i det store og hele sammenfaller med SVOen "Variabel Iskant" i tidligere forvaltningsplaner.

Underlagsdokumentene fra 2003 og fram til i dag referer alle til SVO Iskant som et dynamisk økosystem basert på oppblomstring av primærproduksjon i vår/sommersesong. Det er videre dokumentasjon som understøtter at SVO iskant opprinnelig var sett på som dynamisk, selv om den var framstilt som en linje på et kart¹²³.

I 2014 introduserte Norsk Polarinstitutt «Iskantzone økosystem» hvor «ytterkanten av iskantsonen kan tolkes til å begynne der den første isen påtreffes, samt en sone ut i åpent vann». Iskantsonen ble da definert som minst 15% iskonsentrasjon basert på at 15% var ansett som det laveste målbare nivået og at området fra 0-15% var en relativt liten buffersone som reflekterte måleusikkerheten.

Med basis i tilgjengelig dokumentasjon kan det konkluderes med at sårbarheten til iskantsonens økosystem er knyttet til tilstedeværelsen av dette økosystemet, og at området ikke er sårbart når dette økosystemet ikke er tilstede. Dette bør være en forutsetning for klassifiseringen, og bør reflekteres i anbefalingen til SVO områdets utbredelse.

Industrien anerkjenner og er enige i at området rundt iskanten er et viktig dynamisk økosystem. Økosystemet er hovedsakelig knyttet til iskantsonen (marginal ice zone, MIZ), som har en utstrekning med forhøyet primærproduksjon på ca. 20-50 km om våren/tidlig sommeren⁴. Det er viktig å få klarhet i sammenhengen mellom størrelse på sårbart område og iskantsonens utbredelse.

¹ Referanse til SVO iskant i Meld St 10 [2003 -2004]: «De to siste (polarfronten og iskanten) er ikke faste geografiske områder, men varierer gjennom året og fra år til år»

² Meld St 8 (2005-2006) og Meld St 36 (2010-2011) viser begge en «variabel iskant» i figurer som beskriver SVO iskant.

³ Det bemerkes også at vitenskapelig dokumentasjon som omhandler iskant referer til en dynamisk sone, ikke en statisk linje eller lokalisering.

⁴ Olsen og von Quillfeldt, 2003

Anbefalingen fra Faglig Forum drøfter en statistisk avgrensning av SVO iskanten, som ved den mest konservative tilnærmingen (0,5% isfrekvens) dekker alle områder som har erfart målbart isdekke de siste 30 år. Mange av disse områdene er langt unna iskanten slik den beveger seg som en dynamisk sone i dag.

Det er vanskelig å se ut fra fremlagt vitenskapelig dokumentasjon at isens tilstedeværelse en gang i løpet av 30 år endrer områdets verdi/sårbarhet. Faggrunnet viser generelt til at hele iskantsonen har stor betydning for mange arter på ulike trofiske nivå, og at SVO Iskantsonen derfor sammenfaller med grensen for maksimal isutbredelse i april. Det påpekes også at produksjonsforhold, forekomst av arter, sårbarhet for ulike typer av påvirkning og hvordan dette varierer gjennom året og mellom år har betydning for i hvilken grad iskantsonen er verdifull og sårbar. Det konkluderes derfor at hele iskantsonen alltid vil være viktig for flere arter og/eller biologiske prosesser uavhengig av årstid. Norsk olje og gass synes det er vanskelig å forstå at et område hvor iskanten kan være tilstede hvert 10-20. år skal være like sårbart som områder hvor dette skjer årlig, og mener disse konklusjonene bør dokumenteres bedre enn det som er gjort i det vitenskapelige arbeidet til nå.

Sett fra Norsk olje og gass' ståsted er det eneste argumentet for at en skulle vurdere å opprettholde en statistisk avgrensning av SVO iskantsonen, den mulige sammenhengen mellom økosystemet som følger iskanten og bunnfaunaen i denne sonen. I og med at bunnfaunaen er mindre dynamisk, vil det være viktig å avklare hvor ofte næringstilførselen fra det pelagiske iskant-økosystemet må være tilstede for at den skal gi en næringseffekt på bunnfaunaen. Dette er ikke avklart i det faglige arbeidet. Norsk olje og gass mener dette må være avklart før en beslutter å vesentlig endre forvaltningen av området. Så langt har det dokumentert rike pelagiske økosystemet i området vært utgangspunkt for forvaltningen, og det er vanskelig å se ut fra faggrunnet at dette bør endres.

For å bidra til et bedre beslutningsunderlag har Norsk olje og gass igangsatt en litteraturstudie for å samle og sammenstille eksisterende benthosdata for den norske delen av Barentshavet fra 1990 og fram til i dag. Resultatene fra sammenstillingen og tilhørende sårbarhetsvurderinger vil være tilgjengelig i løpet av høsten.

Fra et miljørisikoperspektiv ville det være hensiktsmessig å definere en dynamisk iskantsone som er støttet opp av et rammeverk for regulering av operasjonell virksomhet slik at sårbare ressurser er ivaretatt til enhver tid. Myndighetene gir i dag en begrensning på aktivitet i disse områdene. For petroleumsindustrien er denne begrensningen operasjonalisert gjennom følgende:

- For leteboring: begrensning i operasjonsvindu (operasjoner kun tillatt i perioden 16. juni til 14. desember) for å unngå sårbare perioder. I tillegg må aktiviteten stoppe dersom iskanten (definert som observert iskant) kommer nærmere enn 50 km. Dette ble demonstrert i praksis under letekampanjen i Barentshavet våren 2019, hvor is 60 km unna lokasjonen for brønnen «Korpfjell Deep» medførte utsatt oppstart av operasjon. I tillegg har operatørene iverksatt ekstra tiltak innen oljevernberedskap.
- For utbygging og produksjon vil petroleumsindustrien adressere potensiell tilstedeværelse av is i anleggsdesign og operasjonsfilosofi. Det er allerede investert betydelig i teknologiutvikling for å kunne møte disse utfordringene. Både tekniske løsninger og operasjonsfilosofi for potensiell tilstedeværelse av is er implementert i løsningene som er valgt for felt under utbygging, f. eks. Johan Castberg.

Oljedirektoratet har oppsummert den stegvise utviklingen en har hatt for utvikling av petroleumsvirksomhet i nordområdene i en egen rapport⁵. I tillegg har Norsk olje og gass samlet erfaringer med operasjoner i områder hvor det kan forekomme is, og notat om dette vil bli ettersendt.

⁵ Oljedirektoratet: «Petroleumsvirksomhet i nordområdene», 02.04.2019, rapport nr OD-15-17

Operasjonelle begrensninger knyttet til eventuelle nye SVOer

Kandidatområder er foreslått opprettet i områder hvor en ønsker å se nærmere på sjøfuglenes utbredelse og arealbruk for å avgjøre om området bør klassifiseres som SVO. I dette arbeidet inngår også en beskrivelse av menneskelig aktivitet og betydning denne har for sårbarheten. Vurderingen av kandidatområdene beskrives som første ledd i en større prosess hvor Faglig Forum skal gjennomgå alle de eksisterende SVOene med sikte på å forbedre beskrivelsene av verdier, påvirkning og sårbarhet generelt.

Petroleumsnæringen vil oppfordre til at en i gjennomgangen og vurderingen av kandidatområder, og videre vurdering av eksisterende SVOer, i størst mulig grad beskriver variasjon i sårbarhet gjennom året, og er spesifikk på sårbarhet i forhold til ulike typer påvirkning. Dette bør igjen reflekteres i operasjonelle begrensninger, slik at en unngår begrensninger i perioder hvor de sårbare ressursene ikke er tilstede.

Det er også et ønske fra petroleumsnæringen at en ser nærmere på likebehandling av næringer i forhold til operasjonelle begrensninger knyttet til SVO-områder.

Etablering av felles metodikk som gjør det mulig å sammenlikne bidrag til risiko for påvirkning fra ulike næringer

I Norge har vi en forvaltningsstruktur med forvaltningsorganer som er sektorbasert med hensyn til kompetanse, virkemiddelapparat og hjemmels-grunnlag for forvaltning. En ambisjon om å etablere et samlet uttrykk for påvirkning som svar på ønsket om en helhetlig forvaltning, kan derimot vanskeliggjøre forvaltningen fordi et samlet uttrykk ikke vil kunne skille mellom hva som er viktig og mindre viktig påvirkning. Tilsvarende har en tatt i bruk ulikt begrepsapparat for beskrivelse av risiko for akutt forurensning fra ulike næringer. Det gjør det vanskelig å kvantifisere og sammenlikne bidraget fra de enkelte næringene.

Som påpekt i innspill til Faglig Forum allerede høsten 2017 er Norsk olje og gass svært positiv til en helhetlig økosystembasert forvaltning, men mener det er utfordringer som det er viktig å være klar over når en skal omsette faggrunnet til føringer for forvaltningen:

- Mangel på sammenlignbare data og anvendelse av modellverktøy til tolkning av data.
- Mangel på en enhetlig systematikk for en risikobasert tilnærming som kan føre til en ulik forståelse og behandling av de forskjellige næringenes risikopotensiale.
- Mangel på skalering av effekter og klargjøring av de ulike aktivitetenes relative betydning for de samme miljøressursene.

Helhetlige forvaltningsplaner er et verktøy for å synkronisere og koordinere ulike næringer/sektorer innenfor bærekraftige rammer. Utfordringen er å tilrettelegge for at nødvendige politiske føringer kan gis tilbake til den sektorbaserte forvaltningen med bakgrunn i sektorutredninger og et helhetlig bilde av påvirkningene. Det innebærer tydeligere vurderinger og råd knyttet til den enkelte sektor utfra et helhetlig perspektiv.

Det vil etter Norsk olje og gass' oppfatning være av stor nytte for politikk og forvaltning at en blir i stand til å skalere de ulike potensielle påvirkningene i relasjon til hverandre. Utvikling av modeller som kan gi kvantitative uttrykk for påvirkning og effekt, muliggjør en bedre tolkning og kunnskapsoppbygging basert på en stadig økende mengde data.

Som det påpekes i kapittelet over om operasjonelle begrensninger i SVO-områder, så kan det synes som om at ikke bare metodikken, men også forståelsen og aksepten for potensiell påvirkning er ulik for de ulike næringene. Norsk olje og gass mener dette bør belyses i det videre arbeidet med oppdatering av forvaltningsplanen slik at en sikrer riktige forvaltningsmessige beslutninger.

Bruk av føre-var-prinsippet

Norsk olje og gass har ved en rekke anledninger påpekt behovet for avklaringer rundt bruken av føre-var-prinsippet i forbindelse med utarbeidelse av det faglige grunnlaget som brukes i forvaltningsplanene, og anvendelse av dette mot aktiviteten i ulike næringer. Ivaretagelsen av en føre-var-tilnærming hører hjemme på beslutningsnivået. Prinsippet skal sikre at det tas høyde for usikkerhetene i et faglig, faktabasert og vitenskapelig underbygget beslutningsunderlag. Det er ikke hensiktsmessig at føre-var-prinsippet trekkes inn i det vitenskapelige underlaget og presenteres for beslutningstakere som et forstørret skadepotensiale, utvidelse av utfallsrom, eller en økt angitt usikkerhet, for med det å være på den sikre siden. De vitenskapelige institusjonenes rolle er å frambringe den beste faglige forståelse og de riktigst mulige estimater der en også synliggjør det faktiske utfallsrommet, og den tilhørende usikkerheten.

Bruken av føre-var-prinsippet er et av de sentrale prinsippene i norsk forvaltningspraksis av havområdene. Med referanse til kommentarer vedrørende definisjon av iskantsonen i tidligere avsnitt, mener Norsk olje og gass at det kan se ut til at føre-var prinsippet er anvendt allerede i utarbeidelsen av det faglige underlaget når en har valgt å anbefale en statisk avgrensning av et område hvor det er observert is kun få dager i løpet av de siste 30 år. Det norske forvaltningsregimet har til nå vært organisert slik at forvaltningen, i en politisk styrt prosess, har vurdert behovet for anvendelse av føre-var basert på det vitenskapelige underlaget.

Ved å legge maksimal isutbredelse til grunn for avgrensning av iskantsone SVO foreslås det å legge betydelige begrensninger for verdiskaping innenfor et stort havområde utfra en føre-var tanke. Dette innebærer etter næringens mening en endring av hvordan føre-var er anvendt i norsk forvaltning. I stedet for en avveining av kost-nytte på beslutningsnivå blir begrensningene gitt på forhånd. Ved å akseptere en slik vesentlig endring av prosessen, kan man i prinsippet endre grunnlaget for kravstilling for aktiviteter i alle norske havområder.

Føre-var-prinsippet innebærer ikke at risikoen skal være null. Innen forvaltningsområder der føre-var-prinsippet er godt innarbeidet i beslutningsprosessene, er beslutninger også basert på en aksept for risiko, og føre-var sees i sammenheng med vurderinger av kost-nytte. Eksempelvis så har man innen fiskeriforvaltningen akseptert en risiko på 5 prosent for at det anbefalte føre-var baserte fiskeuttaket bringer gytebestanden ned til et kritisk lavt nivå - et nivå definert som en bestandskollaps som er truende for bestandens mulighet for igjen å øke. I fiskeriforvaltningen og fiskeripolitisk rådgivning handler kost-nytte i første rekke om avveininger mellom avkastning av fiske på kort og lang sikt. Føre-var-prinsippet tar høyde for usikkerhetene knyttet til bestandsutviklingen på lengre sikt. Fiskeriforvaltningen definerer føre-var grenser for gytebestanders størrelse, og det besluttes føre-var grenser for fiskerienes bestandsuttak, som er basert på forholdet mellom en slik gytebestandsstørrelse og det gjeldende estimatet for den aktuelle bestanden. For olje- og gassvirksomhetens potensielle skadevirkning av alvorlig grad for en fiskebestand (restitusjonstid > 10 år for bestanden) er det til sammenligning vanlig å anvende et akseptkriterium på 0,01 prosent.

Konsistent og riktig bruk av føre-var-prinsippet må, etter Norsk olje og gass sitt syn, gis oppmerksomhet i meldingsarbeidet.

Verdiskaping

Norsk olje og gass vil vise til SINTEF-rapporten "Havnæringer i nord. Næringsutvikling og verdiskaping frem mot 2040" (2018:01146). Hovedmålet med denne rapporten, som ble skrevet på vegne av LO, Industri Energi, Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund, Norsk sjømatforbund, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Norsk Sjøoffiserforbund, Norsk Industri, Norsk olje og gass og Norges Rederiforbund, var å vise status og utviklingstrekk for modne og umodne havnæringer i nord. Rapporten,

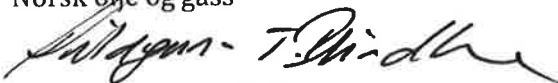
hvor det geografiske området var havområdene utenfor Nord-Norge, fremskriver sysselsetting og verdipotensialet for aktuelle næringer i to ulike scenarier frem mot 2040. Rapporten viste at det er et stort sysselsetting- og verdipotensial for alle havnæringene i nord, gitt nødvendige rammer for utviklingen. Norsk olje og gass vil derfor be om at denne rapporten og dens perspektiver blir tatt hensyn til i det videre meldingsarbeidet.

Norsk olje og gass vil også vise til KonKraft rapporten "Nordover – norsk sokkel i endring" fra 2016. Rapporten viser et fremtidsbilde for norsk sokkel nord for 65°30' Nord, med mulighet for betydelig aktivitetsvekst og økning i etterspørsel etter varer og tjenester regionalt og nasjonalt. I dag er om lag halvparten av de områdene som kan inneholde olje og gass på norsk kontinentalsokkel åpnet for olje- og gassvirksomhet. Områdene som ikke er åpnet for olje- og gassvirksomhet er primært i forvaltningsplanområdet Barentshavet og områdene utenfor Lofoten, og rapporten viser petroleumsnæringens prioritering av disse områdene.

Videre arbeid

Norsk olje og gass er fornøyd med muligheten vi og andre har fått til å kommentere på fagrapportene fra Faglig Forum underveis i prosessen. Vi har store fagmiljøer som jobber med problemstillinger tilknyttet samme tema som fagrapportene omhandler og vi har brukt mye tid på å gjennomgå, og å gi bidrag inn for at faggrunnlaget skal være så godt som mulig. Vi har forventninger til at de av våre kommentarer som er sendt videre inn i meldingsarbeidet blir ivaretatt der, og ser fram til et fortsatt godt samarbeid i prosessen fram mot ferdig utarbeidet stortingsmelding. Vi stiller oss gjerne til rådighet for videre diskusjoner eller utarbeidelse av underlag.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass



Hildegunn T. Blindheim