

8.11.2011

Innspill til St. meld. 28 (2010 - 2011)

En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten

Dette notatet redegjør for Naturvernforbundets og Natur og Ungdoms viktigste innspill til St. meld. 28 (2010-2011).

Manglende sammenheng mellom klimamål og utvinningstempo

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom mener det er et tydelig og økende gap mellom Norges klimamål og det utvinningstempoet det legges opp til på norsk kontinentalsokkel. Dette gjelder både produksjonsutslippene på det norske klimaregnskapet, og utslippene fra bruk av norsk olje og gass eksportert til utlandet.

I prognosene som ligger til grunn i stortingsmeldingen, øker utslippene fra norsk sokkel med 23 prosent i forhold til hva utslippsestimatene for næringen var i Klimakur. Hvis disse prognosene realiseres vil det effektivt slå beina under de utslippsmålene som ligger til grunn i klimaforliket – ikke minst på mellomlang sikt. Prognosene som ligger til grunn kan etter vår mening ikke anvendes som et produksjonsmål. Signalene fra miljøvernminister Erik Solheim om at disse skal revurderes i forbindelse med klimameldingen som skal framlegges Stortinget i 2012, er viktige i dette henseende.

Norge har sluttet seg til og jobber aktivt for det internasjonale målet om å hindre farlige klimaendringer og en økning i den globale middeltemperaturen på over 2 grader. Nyere klimaforskning tyder på at hvis dette målet skal kunne nås, må om lag 75 prosent av allerede oppdagede reserver av olje, gass og kull ikke utvinnes. Både prinsippet om rike lands historiske ansvar for klimaproblemet, og globale politiske realiteter peker mot at det er land som Norge som må ta ansvar for å la fossile ressurser bli liggende. Det er ikke å vente at utviklingsland som nå er i en tidlig fase av petroleumsvirksomhet vil eller kan gjøre det samme. Når petroleumsmeldingen legger opp til fortsatt økt lettevirksomhet på norsk sokkel, står dette både praktisk og politisk i veien for 2-gradersmålet.

Norsk gasslobby til skade for europeisk klimapolitikk?

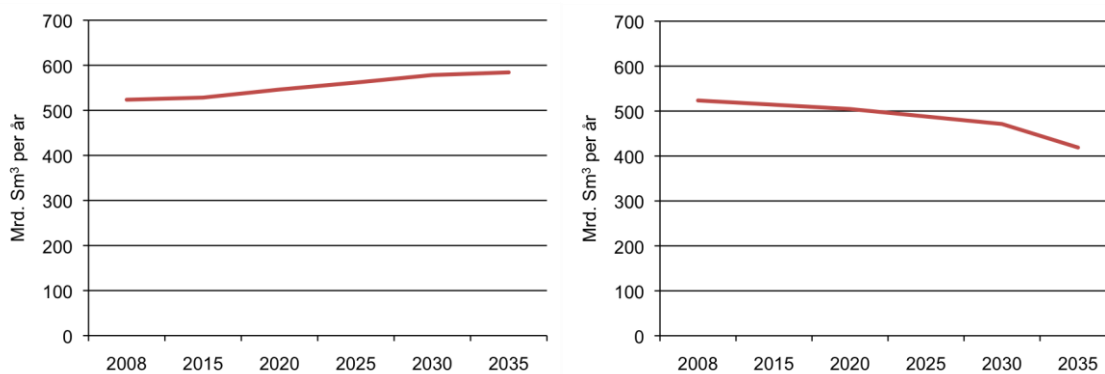
I meldingen forutsetter regjeringen at EU holder fast på en middelmådig klimapolitikk for at Norge skal kunne fortsette å selge gass til kontinentet. Videre varsler regjeringen at den vil arbeide for å få økt bruk av gass i Europa.

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom ber om en avklaring om hva som er viktigst; en ambisiøs klimapolitikk i EU, eller å eksportere norsk fossilgass til kontinentet. Vi mener videre at det er helt uakseptabelt at Norge skal bedrive lobby for økt bruk av gass overfor EU, da det både kan føre til en dårligere klimapolitikk, og svekke Norges troverdighet i de internasjonale klimaforhandlingene.

Oppsummering:

- Regjeringen hevder at EUs behov for gass vil øke i årene som kommer, og bruker dette som et viktig argument for at Norge skal åpne nye havområder for boring etter olje og gass.
- For å kunne hevde at EUs gassbehov øker, må regjeringen forutsette at EU holder sine klimaambisjoner på lavest mulig nivå (20 % kutt innen 2020, ikke 30 %).
- Samtidig varslers regjeringen at den vil drive lobbyvirksomhet for å sikre gassen en viktig plass i europeisk energipolitikk.

Figurene under viser forskjellen på utviklingen i EUs årlige gassforbruk ved en middelmådig klimapolitikk som regjeringen forutsetter i oljemeldingen (til venstre), og utviklingen dersom man legger til grunn at EU vil vedta en offensiv klimapolitikk med 30 prosent reduksjon i klimagassutslippene innen 2020 (til høyre). Tallmaterialet for figurene er basert på scenarioene i "World Energy Outlook 2010" fra det internasjonale energibyrået (IEA).



IEAs prognoser for EUs årlige forbruk av naturgass ved henholdsvis lave (til venstre) og høye (til høyre) klimamål. Regjeringen valgte den venstre figuren for å begrunne økt eksport av norsk gass.

Bakgrunn

I meldingen hevdes det at EUs gassetterspørsel er forventet å øke, og at EU derfor "vil ha behov for å øke sin import av naturgass de neste tiårene" (s. 46). Dette underbygges av en figur fra Det internasjonale energibyrået (IEA), som viser en viss økning i EUs gassforbruk fra 2015 til 2035. Figuren bygger på det middelmådige av tre mulige klimascenarier for EU (*IEA 2010, World Energy Outlook 2010*) – det såkalte "New Policies Scenario".

I det middelmådige klimascenariet for EU som regjeringen legger til grunn forutsettes det at EU holder sine klimamål på lavest mulig nivå, altså 20 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2020. Dette regnes av mange som et relativt lite ambisiøst mål, ettersom det nesten oppfylles av allerede vedtatt EU-politikk. Dersom andre land også setter seg mer ambisiøse mål, vil EU øke sitt utslippsmål til 30 prosent reduksjon innen 2020. Flere EU-land, blant andre Storbritannia og Danmark, arbeider aktivt for at EU skal øke målet sitt så raskt som mulig. I følge klimaforskerne vil temperaturen stige med minst 3,5 grader, langt mer enn verdenssamfunnets mål om å holde stigningen under 2 grader, hvis EUs klimapolitikk ikke blir mer ambisiøs enn i dag (IEA WEO 2010, s. 97).

Som konklusjon på det aktuelle kapittelet i oljemeldingen sier regjeringen at den vil "arbeide for at naturgassens fortrinn framfor bruk av kull tas i betraktning når rammene for Europas energistruktur legges." Dette skal skje gjennom "dialog med andre lands myndigheter og deltakelse i internasjonale fora" (s. 49). Regjeringen legger med andre ord opp til at Norge skal drive lobbyvirksomhet for bruk av gass i det framtidige europeiske energisystemet. Spørsmålet er om de vil legge til grunn en utvikling med lavest mulig klimamål, eller om Norge fortsatt ønsker en mest mulig ambisiøs internasjonal klimaavtale der både EU og andre aktører øker sine mål for utslippskutt.

Dramatiske endringer i TFO-ordningen

Den såkalte TFO-ordningen blir evaluert og endret i stortingsmeldingen. Endringen medfører at det kun unntaksvis skal tas miljøhensyn når regjeringen bestemmer hvor oljeindustrien skal gis tilgang på modne områder på norsk sokkel.

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom mener i utgangspunktet at ordningen må avskaffes, men når regjeringen likevel varsler videreføring av tildelingsordningen bør Stortinget sikre at de nye endringene foreslått fra regjeringen ikke blir vedtatt.

Oppsummering

- I meldingen ligger det forslag om å fjerne alle begrensninger for hvor TFO kan utvides på åpne deler av norsk sokkel.
- Regjeringen vil gi byråkratiet utvidede fullmakter til å kontrollere TFO. Tildelingsordningen blir tilnærmet umulig å styre politisk.
- Gjennom meldingen foreslår regjeringen at de kun unntaksvis skal ta høyde for miljøinnspill fra miljøetatene i forbindelse med utvidelse av TFO.

Bakgrunn

Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) ble iverksatt i 2003 for å få flere mindre aktører inn på norsk sokkel, og skulle være et supplement til den ordinære tildelingsordningen på norsk sokkel. TFO er en omstridt tildelingsordning fordi den pågår hvert eneste år, og alt areal som blir definert som modent/forhåndsdefinert lyses ut hvert eneste år. De såkalte TFO-områdene på sokkelen kan bare bli større, ikke mindre. Dette betyr at et havområde som er definert som modent (TFO-område) blir gjort tilgjengelig for oljeindustrien, helt uavhengig av demokratiske faktorer som regjeringsskifte. De tildelte områdene trekkes heller ikke tilbake selv om man skulle få ny kunnskap som tilsier at det ikke bør foregå petroleumsvirksomhet der.

Ordningen har økt dramatisk i omfang etter at den sittende regjeringen overtok i 2005, og mer enn en tredjedel av alle letetillatelser som er tildelt siden 1965 har blitt tildelt gjennom TFO-ordningen.

Det finnes i praksis ingen grenser for hvor TFO kan utvides

I meldingen foreslår regjeringen at TFO i praksis kan utvides til hele sokkelen, unntatt de områdene som regjeringen gjennom forvaltningsplanen holder stengt for oljeboring. Det er ikke noe kart eller tydelige grenser for hvilke områder OED mener dette omfatter i dag. De nye føringene gir OED svært stor frihet til å vurdere hva som er modent og ikke. I meldingen står det at; "De modne områdene omfatter i dag store deler av Nordsjøen, de østlige og sørlige delene av Norskehavet og mesteparten av Barentshavet sør."

TFO skulle tidligere være et supplement til de ordinære konsesjonsrundene, nå har regjeringen foreslått at de to tildelingsordningene skal være likestilte. Det slås fast at beslutningen om utvidelse av TFO ikke skal bygge på hvorvidt havområdene er sårbare og verdifulle, men kun en såkalt petroleumsfaglig begrunnelse. I meldingen står det blant annet at:

Alle områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet, og ikke unntatt for petroleumsvirksomhet i en forvaltningsplan, kan inkluderes i TFO-området. Innenfor rammene av forvaltningsplanene er det en petroleumsfaglig vurdering når nye områder skal legges til TFO-området (s. 79).

Dette tar ikke hensyn til at forvaltningsplanen (St.meld.nr. 10 (2010-2011)) også definerer enkelte havområder som særlig sårbare og verdifulle. I den oppdaterte forvaltningsplanen for havområdene utenfor Lofoten og Barentshavet presiseres det blant annet at: "I disse områdene må det tas spesielle hensyn, basert på økt aktsomhet."

Utvidet definisjon på hva som er petroleumsfaglig vurdert som modent areal

Med utgangspunkt i definisjonen av petroleumsfaglige modne og umodne områder har myndighetene operasjonalisert dette til følgende petroleumsfaglige kriterier, hvor ett eller flere legges til grunn for forslaget:

- *Areal er infrastrukturnært. Dette omfatter både eksisterende og planlagt infrastruktur. Eventuelle ressurser i arealene anses som tidskritiske.*
- *Areal med letehistorie. Dette omfatter arealer som er tidligere tildelt og tilbakelevert, areal med kjente letemodeller og areal som ligger mellom tildelt og tilbakelevert areal.*
- *Areal som grenser til eksisterende forhåndsdefinerte områder, men som ikke er omsøkt i nummererte runder.*

(St.meld. nr. 28 (2010-2011))

Tidligere definisjon på et petroleumsfaglig modent område:

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

(St. meld. nr. 38 (2003-2004))

Miljøhensyn skal ikke tas ved utvidelse av de forhåndsdefinerte områdene

Miljørådgivning fra de miljøfaglige etatene skal som hovedregel ikke tas hensyn til når man beslutter hvor TFO-ordningen skal gjelde. Begrunnelsen for dette fra OED sin side er at hensynet til miljø skal dekkes opp gjennom de tiltak som tas i de helhetlige forvaltningsplanene. Dette er særlig bekymringsverdig siden de miljøfaglige etatene ikke blir bedt om å gi spesifikke vurderinger om hvorvidt det er forsvarlig med oljeboring og hvilke krav og miljøvilkår som bør stilles ved boring for enkeltblokker i forbindelse med høringsrundene i forvaltningsplanen. I den ferske oljemeldingen står det blant annet at:

For områder med forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt.

Videre står det at: *Fram til oppdatering av en forvaltningsplan vil det ikke bli stilt ytterligere miljø- og fiskerikrav for petroleumsvirksomhet i området(s. 85).*

Før oljemeldingen ble lagt fram av regjeringen var praksis at man innhentet miljøråd fra de miljøfaglige etatene i hvert enkelt tilfelle hvor man vurderte å invitere oljeindustrien til å søke på letetillatelse. Dette kommer blant annet fram i høringsnotatet som Olje- og energidepartementet utarbeidet da TFO-ordningen skulle sendes ut på høring. Der står det blant annet:

Basert på Oljedirektoratets anbefaling utarbeider Olje- og energidepartementet et forslag til utvidelse (av TFO-området. Red.adm.) som oversendes Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for vurdering. Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet konsulterer videre sine underliggende fagetater, og deres vurderinger er offentlige. Fiskeri- og miljømyndighetene gis også anledning til å komme med nye blokkspesifikke vilkår. Regjeringen fatter deretter ut fra en helhetlig vurdering en beslutning om eventuelle utvidelser av TFO-området og eventuelle vilkår knyttet til dette i forbindelse med utlysningen.

Den nye formuleringen i oljemeldingen betyr i praksis at hvis et område ikke blir stengt for oljeboring gjennom regjeringens vedtak i de helhetlige forvaltningsplanene, så må det ligge ny kunnskap på bordet for at man skal kunne ta hensyn til de miljøfaglige etatenes råd når TFO-områdene skal utvides. I stortingsmeldingen står det blant annet at:

Et mulig unntakstilfelle fra regelen er hvis det har tilkommet ny, vesentlig informasjon, som er relevant for beslutningen i forvaltningsplanen om hvor det kan være petroleumsaktivitet, etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt. Dette vil neppe skje i praksis da kunnskap om petroleumsvirksomheten og havmiljøet er svært godt kjent (s. 84).

Dette står i skarp kontrast til det som står i den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten:

Eksisterende kunnskap gir ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om andre områder enn de allerede identifiserte særlig verdifulle områdene har tilsvarende miljøverdier som disse. Ny kunnskap fra kartlegging kan også gi grunnlag for nye vurderinger av hva som er særlig verdifulle og sårbare områder.

Evalueringen av TFO vurderer ingen demokratiske aspekter i forhold til at TFO-systemets natur gjør det svært krevende å ha politisk styring over aktiviteten på norsk sokkel. Siden man ikke kan ta områder ut av TFO, og miljøhensyn ikke lenger er tilstrekkelig for å stanse en utvidelse må en statsråd som ønsker å begrense arealtildelingen på norsk sokkel endre føringene for tildelingsordningen i Stortinget. Eksempelvis er klimautfordringen godt kjent fra før av, og vil dermed ikke være et tilstrekkelig argument for å ønske å begrense en tildelingsrunde av utvinningstillatelser gjennom TFO.