



Olje- og energidepartementet

<i>Vår dato</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Vår saksbehandler</i>	<i>Deres referanse</i>
27.04.2019	2019/00081-9	Sonja Elin Kleven Jakobsen/94080674	

19/326- HØRING OM TFO 2019- TILDELING I FORHÅNDSDEFINERTE OMRÅDER

1. Innledning

Norges Fiskarlag viser til Olje- og energidepartementets høringsbrev om tildeling av forhåndsdefinerte områder (TFO) i 2019, med høringsfrist 30. april 2019.

I følge det nevnte høringsbrevet er TFO- ordningen:

«En årlig konsesjonsrunde i modent areal på norsk sokkel. Regjeringens politikk er å holde et forutsigbart og høyt tempo for tildeling av nye områder for petroleumsvirksomhet. For å legge til rette for god ressursforvaltning er det viktig med utvidelse av TFO- området etter hvert som områder blir mer modne.

TFO- konsesjonsrunder starter med at det foretas en vurdering av utvidelse av TFO- området. Olje- og energidepartementets forslag sendes ut på offentlig høring.»

Forslaget som sendes på høring er i følge Olje – og energidepartementet foreslått på bakgrunn av «petroleumsfaglige vurderinger», og det er forslag om utlysning av gjeldende TFO- områder med 90 blokker. Av disse er 48 i Barentshavet, 5 i Nordsjøen og 37 i Norskehavet.

2. Norges Fiskarlags vurdering av høringen

Norges Fiskarlag vil nedenfor først knytte noen vurderinger til saksbehandlingen i høringsrunden for TFO 2019 og deretter vil vi komme med fiskerifaglige innspill som vi mener må ligge til grunn i beslutningsgrunnlaget for tildelingen av TFO i 2019.

2.1 Ad. Saksbehandlingen i forbindelse med høringen

I høringsdokumentet står følgende om saksbehandlingen av TFO- forslagene:

«Konsesjonsrunden gjennomføres i tråd med de arealmessige rammer Stortinget har fastsatt. I høringsrunden bes det kun om innspill knyttet til om hvorvidt det er tilkommet ny, vesentlig informasjon som er relevant for beslutningen om hvor det kan være petroleumsaktivitet etter at den relevante forvaltningsplan ble behandlet, jf. Meld. St. 28 (2010-2011).

Eventuell ny, vesentlig informasjon vil inngå i beslutningsgrunnlaget når utlysingen av TFO 2019 skal avgjøres.»

Det følger av Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsloven at offentligheten skal ha adgang til å delta i beslutningsprosesser som kan ha innvirkning på miljøet. Miljøinformasjonsloven § 22 bestemmer følgende:

(1) Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Dette skal gjøres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. Allmennheten skal i denne forbindelse gis nødvendig informasjon.

(2) For regelverk, planer eller programmer som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal gjennomføres i god tid før saken blir avgjort. Ved høringen skal det foreligge en redegjørelse for forslagetets virkninger for miljøet. Offentlig høring kan unnlates i den grad:

- a) andre former for medvirkningstiltak vurderes som mer egnet til å ivareta allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen,*
- b) høring ikke vil være praktisk gjennomførlig,*
- c) høring kan vanskeliggjøre gjennomføring av vedkommende sak eller svekke dens effektivitet, eller*
- d) høring må anses åpenbart unødvendig.*

(3) Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget kan unntas fra offentlig høring.

(4) Avgjørelsen i saken skal offentliggjøres. Av begrunnelsen for avgjørelsen skal det framgå hvordan kravene i denne bestemmelsen er ivaretatt, og hvordan høringsuttalelser og andre innspill er blitt vurdert.

(5) Reglene i denne bestemmelsen innskrenker ikke retten til å delta i beslutningsprosesser gitt i medhold av annen lovgivning.

I følge Riksrevisjonens rapport *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene*, står det om TFO- høringsprosessen i kapittel 10.2.2 at:

En gjennomgang av Olje- og energidepartementets interne vurdering av høringsinnspillene viser at departementet tar høringsinnspillene til orientering. Olje- og energidepartementet legger rammene i åpningsmeldingen av Barentshavet sørøst og forvaltningsplanen til grunn. Olje- og energidepartementet begrunner at det sjelden gjør endringer i utlysningen, med at høringsinnspillene normalt faller utenfor mandatet for høringen om ny, vesentlig informasjon

etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt. Departementet mener at flere underliggende etater omtaler forhold som ikke er dekket av høringsmandatet, eller som er avklart tidligere, og at det er uheldig å ta opp kjente forhold på nytt.

Det følger av kravet til forsvarlig saksbehandling at myndighetene plikter å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før beslutning fattes. Vi kan ikke se at det skal være mulig for myndighetene å behandle foreliggende høring på en forsvarlig måte når kravene til saksbehandling b.la i miljøinformasjonsloven ikke er overholdt.

Høringsbrevet inneholder ingen beskrivelse av regelverket som gjelder for tildeling av TFO, saksbehandlingen, opplegget for medvirkning eller en beskrivelse av forslagets virkning for miljøet, inkludert fiskeribiologiske vurderinger eller vurderinger av andre næringsinteresser i området. Det er heller ingen beskrivelse av hvordan prosessen kommer til å forløpe videre, og offentlighetens mulighet til å etterprøve vedtaket dersom man ønsker å prøve lovligheten av det.

Det er kun henvist til melding til St. nr 28 *En næring for framtida- om petroleumsvirksomheten* og til forvaltningsplanene for havområdene våre. Disse stortingsmeldingene setter kun rammene for oljevirksomheten i havområdene, og de er ikke juridisk bindende. Arealplanene i havområdene våre følges opp i medhold av sektorregelverket, og vedtak om senere arealbruk må behandles på tilstrekkelig vis, og ikke kun henviser til foreliggende arealplaner for havområdene eller andre stortingsmeldinger.

Så vidt vi vet er ikke Olje- og energidepartementets saksbehandling i TFO – tildelingene unntatt alminnelige- eller spesielle regler om saksbehandling i sin utøvelse av offentlig myndighet. Det er besluttet at høringen skal være offentlig (selv om saksbehandlingen i etterkant er unntatt offentlighet), og da bør høringsprosessen følge norske og internasjonale regler om forsvarlig saksbehandling. Minner også i den forbindelse om at kravet til forsvarlig saksbehandling og åpenhet i saksbehandling er styrket når det gjelder saker som kan få virkning for miljøet.

Vi har heller ikke grunnlag for å se om de «petroleumsfaglige vurderingene» tar inn over seg de miljø og fiskerifaglige vurderinger petroleumsloven legger opp til en vurdering av når petroleumsvirksomhet skal tillates på norsk sokkel, jf. petroleumsloven § 1-2 som angir de sentrale prinsippene for ressursforvaltningen, og eksplisitt nevner at hensynet til både fiskeri, bærekraft og miljø skal vektlegges i ressursforvaltningen etter loven.

Forvaltningsplanene er også under oppdatering og revisjon, og dette forutsetter vi selvsagt at Olje- og energidepartementet er kjent med og tar hensyn til i sin saksbehandling av TFO-tildelingen.

Vi mener på denne bakgrunn at høringsdokumentene ikke er tilstrekkelig for å kunne vurdere hvilke «petroleumsfaglige vurderinger» etc. som ligger til grunn for forslagene om utlysning av de nye blokkene, og vurdere om disse er i samsvar med gjeldende forvaltningsplangrunnlag og nye opplysninger som eventuelt har kommet frem etter oppdateringen/revisjonene av forvaltningsplanene. Slik høringsdokumentene nå foreligger kan vi kun gjette oss til hva som ligger til grunn for de «petroleumsfaglige vurderingene» Olje- og energidepartementet viser til.

Norges Fiskarlag vil i tillegg til det vi nevner over også stille spørsmålstegn ved Olje- og energidepartementets mulighet til å begrense høringsinstansenes myndighet til å komme med

innspill til TFO- høringen ved å si at kun «ny, vesentlig informasjon» vil bli lagt til grunn, og vi vil gjerne be om Olje- og energidepartementets hjemmel til å foreta en slik begrensing i høringsinstansenes mulighet til å komme med innspill i denne prosessen. Stortingsmeldingene (som for øvrig ikke er juridisk bindende) det vises til fra Olje- og energidepartementets side er ikke oppdatert, og det har skjedd endringer i både klima, miljø (og miljøpolitikk) og i fiskeriene siden ovennevnte Meld. Nr 28 ble laget i 2011.

Etter dette forbeholder Norges Fiskarlag seg retten til å medvirke i denne prosessen i tråd med miljøinformasjonsloven § 20, og vi forventer at Olje- og energidepartementet behandler våre innspill uavhengig av om det vurderer om vår informasjon er «ny, vesentlig informasjon» eller ikke.

Vi ber også om at praksisen for høringen av TFO- tildelingene endres i tråd med gjeldende rett, slik at offentligheten får ivaretatt sine muligheter til å medvirke i saker som angår miljøet. Dersom Olje og energidepartementet mener at saksbehandlingen av TFO- tildelingen er tilstrekkelig, ber vi om å få en redegjørelse for dette.

2.2 Ad. Fiskerifaglige- og miljømessige vurderinger som må legges til grunn i OEDs vurdering av TFO 2019

2.2. 1 Generelt til TFO- 2019

Som nevnt over under punkt 2.1 forbeholder vi oss retten til å komme med en uttalelse i denne saken, og forventer at våre innspill blir tatt med i vurderingen uavhengig av om kunnskapen er ny, vesentlig eller har vært tatt opp tidligere.

I Meld. St 14 (2015-16) *Natur for livet* og behandlingen av denne i Stortinget er det lagt opp til at forvaltningsplanene skal revideres hvert 12. år og oppdateres hvert 4 år.

Forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten revideres i 2020. Faglig forum jobber i tillegg til dette med å oppdatere faggrunnlaget for helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet og for Nordsjøen-Skagerrak. Arbeidet med disse planene skal være avsluttet våren 2019.

Kravet om forsvarlig saksbehandling tilsier etter vår mening at revisjons og oppdateringsarbeidet for havforvaltningsplanene som pågår må føre til at forvaltningen må utvise særlig varsomhet i tildeling av nye blokker i de forhåndsdefinerte områdene som er åpnet for oljevirkksomhet i norske havområder.

Spesielt vil dette gjelde i områder hvor det er tvilsomt om disse kan karakteriseres som «modne områder» med «kjente strukturer» i de «mest geologiske kjente områder». Vi har hatt en oppfatning av at dette er kriterier som skal være oppfylt før tildeling skal skje, selv om området er åpnet for petroleumsvirksomhet.

Det er som nevnt over under punkt 2.1 vanskelig for oss å si noe om de vurderinger som knytter seg til disse begrepene, slik de er definert på side 77 i Meld. St. 28 *En næring for fremtida- om petroleumsvirksomheten*, da høringsdokumentene ikke inneholder noen som helst informasjon om hvilke kriterier som ligger til grunn for de «petroleumsfaglige vurderingene» som er gjort.

I ovennevnte rapport fra Riksrevisjonen står det under punkt 10.1.1 at:

Kart 3 viser at antall blokker i TFO er mer enn doblet i perioden 2015–2018. Det framkommer gjennom intervjuer og dokumentanalyse at Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Fiskeridirektoratet har hatt innvendinger mot TFO-ordningen.

TFO-ordningen skal brukes i modne områder på sokkelen, det vil si områder med kjent geologi og eksisterende eller planlagt infrastruktur.[3] Dokumenter mottatt fra Olje- og energidepartementet viser at departementet vurderer hvilke områder som skal inkluderes i TFO basert på forslag fra OD. OD legger i sin vurdering flere kriterier til grunn som er i tråd med Meld. St. 28 (2010–2011):

- *areal nær infrastruktur, slik som rørledninger eller felt i drift*
- *areal hvor det tidligere har vært leteaktivitet*
- *areal som grenser til eksisterende TFO-areal, men som ingen har søkt om i nummererte runder*

Det er lite infrastruktur i TFO-området i Barentshavet, men OD argumenterer i vurderingsnotatene med at det derfor er viktig med nye funn som kan gjøre det lønnsomt å etablere ny infrastruktur. Enkelte blokker har heller ikke blitt tildelt i nummererte konsesjonsrunder slik at det har vært leteaktivitet før arealet ble tilgjengelig i TFO. Det framkommer videre at vurderingene gjøres for flere blokker samlet. OD har imidlertid kartlagt geologien i hele området. OD påpeker i intervju at blant annet fordi det er boret færre brønner, er det mindre kunnskap om geologien i deler av TFO-området i Barentshavet sammenlignet med Nordsjøen. OD viser til at det er tilstrekkelig at ett av kriteriene er oppfylt, og at regjeringen tar den endelige beslutningen om å utvide TFO-området.

Norges Fiskarlag mener at ordningen med TFO tildelinger, slik den fungerer i dag, ikke tar hensyn til viktige interesser i området, som miljø og fiskeri. Det er helt umulig å si hva som legges til grunn for en åpning av området, og hvis det har blitt slik som OD sier til Riksrevisjonen: (...) *at det er tilstrekkelig at ett av kriteriene er oppfylt, og at regjeringen tar den endelige beslutningen om å utvide TFO-området*, er rettsikkerheten for både miljøet og fiskeriene kraftig redusert ut i fra det vi har oppfattet er forutsetningene for åpning av nye områder for oljevirksomhet.

Denne innskrenkingen av kriterier som skal være oppfylt før tildeling ikke har vært gjenstand for høring, og Norges Fiskarlag stiller spørsmålstegn ved Olje- og energidepartementets myndighet til å skrenke inn disse kriteriene på denne måten slik at det er lettere å tildele tillatelser til Oljeutvinning i områder som strengt tatt ikke er modne.

Man kan etter dette også stille spørsmål om det er noe poeng i å sende TFO tildelingene på høring slik ordningen fungerer i dag. Prosessen er i prinsippet helt lukket, og innspillene som kommer inn i etterkant viser seg å bli tatt til etterretning.

Vi mener den foreliggende måten å saksbehandle saker med betydning for miljø og andre interesser setter Norge lang tilbake i tid i et miljøforvaltningsperspektiv. Vi har store problemer med å se at denne måten å saksbehandle på skal kunne fortsette i fremtiden dersom vi skal få til en bærekraftig utvikling av både miljøet, fiskeriene, oljenæringen og andre næringer som skal ha plass på havet.

2.3 Barentshavet

Norges Fiskarlag registrerer at det foreslås å utvide aktiviteten i Barentshavet med 48 nye

blokker. I det østlige Barentshavet (Nordkappbassenget) er det foreslått 33 nye blokker. Vi kan ikke se at det er grunnlag for å kalle dette området for «modent», og ber Olje- og energidepartementet om å trekke tilbake forslaget om å lyse ut disse blokkene.

I Fiskeridirektoratets kartverktøy *Yggdrasil* finner man sporingsdata fra hele den norske sporingspliktige fiskeflåten. Det fremkommer her at det stort sett hele året er stor fiskeriaktivitet i de foreslåtte blokkene i det østlige Barentshavet. Vi stiller oss i utgangspunktet negativ til en åpning av blokkene øst i Barentshavet da en åpning av disse områdene vil føre til store arealkonflikter med fiskerinæringen.

Vi kan ikke se at det er registrert fiskeriaktivitet i de foreslåtte nordligste blokkene (Lopparyggen Øst), og i det vestligste området som er foreslått (Bjørnøya Vest/Troms II) er det i følge *Yggdrasil* beskjedne fiskeriaktivitet. Vi er allikevel skeptiske til petroleumsvirksomheten i disse områdene med tanke på de klimamessige utfordringene som råder i disse områdene, og den betydelige miljømessige risikoen som en tar med å åpne disse områdene. I tillegg til dette er det også, som nevnt nedenfor, store utfordringer med beredskapen i disse områdene.

Generelt for oljevirkosomhet i Barentshavet vil Norges Fiskarlag påpeke at den ovennevnte rapporten fra Riksrevisjonen påpeker også alvorlige mangler med beredskapen i nordområdene, samt manglende samordning mellom petroleumsmyndighetene og miljøvernmyndighetene.

Nordområdene er viktige områder for sjøfugl og sjøpattedyr, og vi har viktige gytefelt- og fiskeriområder i hele havområdet. Områdene i Nord er svært produktive, men samtidig svært sårbare. Kunnskapsgrunnlaget som foreligger om skremmeeffekten og eventuelle biologiske effekter av seismikkskyting på sjøpattedyr og fisk i Barentshavet er tyn, og forvaltningen av oljevirkosomheten er dårlig koordinert og beredskapen har alvorlige mangler.

Alt dette tilsier at «føre- var» prinsippet må tillegges vesentlig vekt i beslutningen om tildeling av TFO- blokker i dette havområdet, og Norges Fiskarlag er av den oppfatning at en videre utvidelse av TFO blokker i Barentshavet må settes på vent.

Dersom det allikevel tildeles blokker ber vi om at fiskerinæringen får være med i en diskusjon om en løsning vi kan leve med. En slik diskusjon må også inneholde fiskeribiologiske og miljømessige momenter. Se for øvrig punkt 2.5 om samordning av aktivitet.

2.4 Norskehavet

I Norskehavet er det betydelig fiskeriaktivitet, men det kan virke som om fiskeriaktiviteten i Norskehavet ikke vil bli berørt i samme grad som fiskeriene i Barentshavet. Likevel poengteres det at blokkene 6503/1,2,4,5,7,8,10 og 11 særlig i 3. kvartal vil bli berørt da det foregår fiskerier der. Denne utfordringen må ivaretas og vurderes i det videre arbeidet med tildelingen. Se også under i punkt 2.5 om samordning av virksomhet.

2.5 Nordsjøen

Vi har ingen konkrete kommentarer til de utlyste blokkene i Nordsjøen, men minner om at aktivitetsnivået i Nordsjøen allerede er svært høyt og at det er utfordrende å samordne den allerede eksisterende aktiviteten i området. Norges Fiskarlag vil på nytt be Olje- og energidepartementet delegerte myndighet til Oljedirektoratet til å bistå oss i samordningen av

aktiviteten i norske havområder.

Skal samordning av næringsvirksomhet og miljøinteresser fungere i norsk økonomisk sone må petroleumsmyndighetene ta en mer aktiv rolle. Dette har virksomheten i Nordsjøen vist gang på gang. Slik det er nå er det næringene selv, ved god hjelp av Fiskeridirektoratet, som samordner virksomheten, og det er ressurskrevende for både oss og dem, og ikke alltid like fruktbart.

Med hilsen
NORGES FISKARLAG

Otto Gregussen

Sonja Elin Kleven Jakobsen

Kopi til: Nærings -og fiskeridepartementet
Klima- og miljødepartementet
Fiskeridirektoratet
Miljødirektoratet
Medlemslagene
Landsstyret