



**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2017/01526

Vår ref
17/1319-

Dato
11. februar 2019

Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22.01.2019 vedrørende oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene for kommentarer. Riksrevisjonen ber om min redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Jeg viser til at undersøkelsen omfatter flere statsråders ansvarsområder. Jeg kommenterer på de forhold som ligger under og er relevant for mitt departementets ansvarsområde, og forutsetter at øvrige departementer som er berørt av Riksrevisjonens undersøkelse får mulighet til å vurdere hovedanalysen innenfor sine ansvarsområder.

Overordnet kommentar til Riksrevisjonens vurderinger

Petroleumsvirksomheten er landets største og viktigste næring og vekker stor interesse og debatt i det offentlige rom. Petroleumpolitikken, rammer for virksomheten og avveininger mot andre samfunnsforhold har derfor vært gjenstand for grundige vurderinger og avveininger i Stortinget over flere tiår. Stortinget har vedtatt petroleumsloven. Stortinget har også blitt forelagt i detalj hvordan de ulike deler av petroleumsvirksomheten, fra åpning av områder, til gjennomføring av konsesjonsrunder og utbygging og drift av felt, er operasjonalisert. Dette har skjedd gjennom stortingsmeldinger, senest gjennom Meld. St. nr. 28 (2010-2011), Prop. 114 S (2014-2015) og Prop. 80 S (2017-2018). Det fremgår av disse at hovedmålet for petroleumpolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv, innenfor sikre rammer for helse, miljø og sikkerhet. Stortinget har også behandlet problemstillinger gjennom representantforslag og spørsmål i tråd med

Stortingets forretningsorden. Departementet har fulgt opp den politikken Stortinget har besluttet ved sin behandling av disse dokumentene.

Det er Stortinget som tar stilling til åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, inkludert hvilke vilkår som bør stilles i den forbindelse. Stortinget forelegges også en konkret operasjonalisering av avveininger mellom næringsvirksomhet og miljøhensyn i forvaltningsplaner for havområdene, herunder hvilke arealmessige rammer som skal ligge til grunn for konsesjonsrunder for tildeling av utvinningstillatelser for petroleum. Regjering og departement legger Stortingets beslutninger om avveininger mellom ulike hensyn til grunn ved gjennomføring av alle konsesjonsrunder, inklusive de rundene som Riksrevisjonen har sett nærmere på i denne revisjonen. Hver konsesjonsrunde omfatter en offentlig høring som har som formål å få innspill på om det har tilkommet ny, vesentlig informasjon som ikke var kjent nå Stortinget sist fastsatte arealmessige rammer for fremtidige konsesjonsrunder.

Alle større utbyggings saker forelegges Stortinget, inkludert forslag til eventuelle vilkår for godkjenning av utbyggingsplanen, før departementet godkjenner dem. Dette betyr at alle utbygginger til nå i Barentshavet, inklusive ulike avveininger og vilkår, har vært gjennom en konkret saksbehandling i Stortinget før departementets godkjennelse. Både utbyggingsplanen for Goliat- og Castbergfeltene har således vært gjenstand for en grundig og konkret behandling i Stortinget. Departementet har fulgt opp Stortingets beslutninger knyttet til disse sakene.

Alle nye utbygginger er basert på forurensningslovens krav om bruk av beste tilgjengelige teknologi. Dette setter viktige rammer for enhver utbygging. Miljømyndighetene er også, blant annet gjennom konsekvensutredningen, involvert tidlig i myndighetsbehandlingen av utbyggingsplaner. Denne involveringen skjer i god tid før selskapenes endelige investeringsbeslutning. Selskapene avklarer også, i henhold til PUD/PAD-veilederen, på et tidlig tidspunkt med Miljødirektoratet hvordan søknadsprosessen for utslippstillatelsen bør skje for den aktuelle utbyggingen.

Petroleumsvirksomheten som drives av oljeselskapene er strengt regulert. Gjennom lover og forskrifter krever alle sentrale aktiviteter i alle faser av petroleumsvirksomheten tillatelser, samtykker og godkjenninger fra myndighetene. Det er aktørene selv som har ansvaret for å følge opp regelverket, mens myndighetene fører tilsyn. Gjennom det eksisterende regelverket er kontrollen med virksomheten god over hele norsk kontinentalsokkel. Petroleumsvirksomhet i Barentshavet er ikke noe unntak fra dette.

Innsatsen for å ivareta miljøhensyn har gitt resultater. Som det går frem av Meld. St. 10 (2010–2011) at ved normal aktivitet på dagens nivå utgjør høsting den største påvirkningen fra aktiviteter i forvaltningsplanområdet, mens påvirkninger fra skipstrafikk og petroleumsvirksomhet er antatt å være små. Det er videre slik at mulig skade på naturmiljøet er begrenset til større akuttutslipp av olje. Sannsynlighet for en oljeutblåsning er meget lav, og beregnet til en utblåsning for hver 7043 letebrønn. På norsk sokkel bores det til sammenligning årlig +/- 50 letebrønner. Det har vært få større utslipp av råolje på norsk

sokkel. Det har ikke vært uhellsutslipp av olje på norsk sokkel som har nådd kysten gjennom 50 år med oljeaktivitet, og det er ikke påvist skade på havmiljøet av de utslipp som har skjedd.

Stortingets vedtak og forutsetninger ved behandling av meldinger og proposisjoner er lagt til grunn for petroleumsvirksomheten og fulgt opp og gjennomført. Eksempler på slike dokumenter med tilhørende innstillinger er:

- **Generelle rammer for virksomheten:** St. Meld. nr. 38 (2003 - 2004), Meld. St. nr. 28 (2010 - 2011), Prop. 114 S (2014 - 2015) og Prop. 80 S (2017 - 2018).
- **Åpning av Barentshavet:** St. Meld. nr. 40 (1988 - 1989), Meld. St. 36 (2012 - 2013) og Meld. St. 41 (2012 - 2013),
- **Nullutslippsmål:** St.meld. nr. 58 (1996 - 1997) og St.meld. nr. 26 (2006 - 2007).
- **Forvaltningsplaner** Meld. St. 10 (2010 - 2011) (samt Meld. St. 20 (2014 - 2015) ble sendt i retur fra Stortinget)
- **Utbygging av konkrete funn** – eksempelvis Goliat i St.prp. nr. 64 (2008 - 2009) og Castberg i Prop. 80 S (2017 - 2018)
- **Representantforslag** – eksempelvis Dokument 8:53 S (2016 - 2017), Dokument 8:39 S (2013 - 2014), Dokument 8:180 S (2017 - 2018) og Dokument 8:27 S (2017 - 2018).

Jeg er av den oppfatning at petroleumsvirksomheten foregår innenfor gjeldene lovgivning og Stortingets vedtak og forutsetninger, og at Olje- og energidepartementet gjennomfører sin forvaltning av petroleumssektoren i tråd med og innenfor ovennevnte politikk og rammer lagt frem for Stortinget.

Olje- og energidepartementet har i sin kommunikasjon med Riksrevisjonen lagt vekt på å gjøre rede for de rammene som Stortinget har satt for forvaltningen av petroleumsvirksomheten samt de vurderinger og vektinger som den til enhver tid sittende regjering gjør. Riksrevisjonens vurderinger reflekterer etter mitt syn ikke i tilstrekkelig grad vår etterlevelse av regelverk og Stortingets vedtak og forutsetninger.

Tildeling av utvinningstillatelser

Et hovedfunn er at ved tildeling av utvinningstillatelser så ivaretar Olje- og energidepartementet ressursperspektivet i tråd med petroleumsløven. Videre skrives det i merknadene at "*Undersøkelsen viser at Olje- og energidepartementet tildeler utvinningstillatelser i henhold til forvaltningsplanen for Barentshavet og stortingsmeldingen som åpnet Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.*" Departementet er overrasket over at Riksrevisjonen ikke peker på øvrige stortingsdokumenter der Stortinget har sluttet seg til alle deler av gjennomføringen av konsesjonsrundene, herunder Meld. St. nr. 28 (2010 - 2011) og Prop. 114 S (2014 - 2015).

I henhold til Petroleumsløven § 3-3 er det Kongen i statsråd som på nærmere bestemte vilkår kan tildele utvinningstillatelser. Det blir uriktignår Riksrevisjonen skriver at "*Olje- og energidepartementet tildeler ...*" i avsnittet gjengitt over. Det blir derfor galt når

Riksrevisjonen eksempelvis skriver: *"Etter Riksrevisjonens oppfatning har ikke Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet en god nok faglig dialog om hvorvidt det kan være behov for strengere vilkår i enkelte utvinningstillatelser med særlige utfordringer."* Videre anføres det blant annet at *"I de tilfellene der Olje- og energidepartementet ikke stiller vilkår om tidsbegrensning for boring i utvinningstillatelsen, opplever Miljødirektoratet derfor å ha lite handlingsrom til å styre aktiviteten til perioder med lavere miljørisiko uten å påføre næringen høye kostnader."* Det indikerer at det er Olje- og energidepartementet som tar beslutningene – ikke Kongen i statsråd.

Riksrevisjonens anførsler tar ikke godt nok innover seg at regjeringen forholder seg til konkrete rammer for petroleumsvirksomheten både med hensyn til areal og krav til saksbehandling. Disse rammene er gitt av Stortinget og innenfor disse rammene fatter regjeringen beslutningen om utlysning og tildeling. Hensyn veies mot hverandre i prosessen forut for regjeringens beslutning innenfor de rammene som er gitt av Stortinget.

Tildelingen av utvinningstillatelsene og tillatelse til boring kan ikke ses løsrevet fra de prosesser som skjer forut for denne beslutningen. Før et område er tilgjengelig for tildeling av utvinningstillatelser for petroleumsvirksomhet gjennomføres det en åpningsprosess som inneholder omfattende faglige arbeider og offentlig medvirkning gjennom flere høringer. Konsekvensutredningen utgjør en sentral del av åpningsprosessen. Konsekvensutredningen skal belyse virkningene åpning av et område for petroleumsvirksomhet kan ha for nærings- og miljømessige forhold. Mulige påvirkninger på natur og dyreliv er selvfølgelig en del av disse vurderingene. Det skal også vurderes om det bør stilles vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning. Til slutt er det Stortinget som fatter et vedtak om åpning av et område for petroleumsvirksomhet. Dette er også gjort i Barentshavet, senest i 2013 for Barentshavet sørøst.

Når et område er åpnet og virksomheten er i gang, gjøres det videre avveier mellom petroleumsvirksomhet og miljø i lys av ny kunnskap gjennom prosessene med forvaltningsplaner. Forvaltningsplanene oppdateres og revideres jevnlig, jf Innst. 294 S (2015-2016). Forvaltningsplanene er gjenstand for en omfattende politisk prosess hvor forskjellige hensyn veies mot hverandre med utgangspunkt i det omfattende faglige grunnlaget. I disse prosessene har Stortinget fattet eksplisitte vedtak om hvor det kan være petroleumsvirksomhet og ikke og eventuelt på hvilke vilkår. Dette er gjort blant annet når det gjelder kystnært i Barentshavet, Bjørnøya og Iskanten.

Således er arealmessige rammer for tildeling av utvinningstillatelser i konsesjonsrundene satt av Stortinget på bakgrunn av omfattende analyser av mulige effekter på det ytre miljø, herunder både ved beslutning om åpning av areal og i tilknytning til forvaltningsplanene. Stortinget avveier miljøforhold mot næringsaktivitet i forvaltningsplanene. I forvaltningsplanene settes det detaljerte vilkår for petroleumindustrien. De relevante vilkårene skrives inn i konsesjonsdokumentene, og selskapene legger disse til grunn for sin virksomhet. De rammer som er satt i den forbindelse ligger til grunn for alle konsesjonsrunder. Regjeringen og departementet har i alle konsesjonsrunder lojalt lagt til

grunn de beslutninger Stortinget har gjort angående arealmessige rammer for hvilke områder som kan tildeles og på hvilke vilkår.

I forkant av utlysning av en konsesjonsrunde er det i tillegg en høring. Høringen gjennomføres i tråd med de retningslinjer som Stortinget har sluttet seg til gjennom Meld. St. nr. 28 (2010-2011), hvor det bes om innspill knyttet til om hvorvidt det er tilkommet ny, vesentlig informasjon som er relevant for beslutningen om hvor det kan være petroleumsaktivitet og på hvilke vilkår etter at Stortinget sist sluttet seg til konkrete rammer for petroleumsvirksomheten. For havområdene som er omfattet av en forvaltningsplan bes det kun om innspill knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt. Siden 2013 har det vært forvaltningsplaner for samtlige havområder. I denne prosessen blir miljømyndighetene, og andre, hørt.

Det følger av petroleumsloven at det er Kongen i statsråd som på nærmere bestemte vilkår kan tildele utvinningstillatelser. I henhold til veileder om regjeringskonferanser er det en foreleggelsesplikt i forkant av en regjeringsbeslutning. I den forbindelse blir aktuelle saker forelagt alle berørte departementer. Det er dernest den til enhver tid sittende regjeringen som tar stilling til konkrete saker slik som utlysning av konsesjonsrunder og tildeling av tillatelser. Det er regjeringen som til slutt vektet forskjellige samfunnshensyn mot hverandre. Regjeringen foretar den endelige avveining og beslutter på basis av innspill fra alle berørte departementer og etater.

De vurderinger som gjøres av regjeringen, er ikke tilgjengelig for Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har således ikke det hele og fulle bildet av de vurderinger som legges frem for regjeringen og hva regjeringen velger å vektlegge ved utlysning og tildeling av areal.

Petroleumsvirksomheten i Norge skjer under strenge krav til helse, miljø og sikkerhet. Det kreves samtykke/myndighetstillatelse fra flere kompetente myndigheter for all aktivitet, inkludert leteboring, utbygging, driftsfasen og avslutningsfasen. Før en letebrønn bores må rettighetshaverne i utvinningstillatelsen sende inn dokumentasjon og nødvendige søknader til myndighetene. Operatøren må bl.a. gjennomføre miljøutredninger og sende inn et boreprogram. Boreprogrammene er blant annet basert på miljørisiko- og beredskapsanalyser, herunder hensyn til blant annet gyteområder. Ingen leteboring tillates med mindre den kan gjennomføres på forsvarlig måte.

For øvrig vil jeg peke på at i Prop. 114 S (2014-2015) er det en omtale av forsvarlig virksomhet i Barentshavet. Petroleumsaktivitet i Arktis er heller ikke noe nytt, og har foregått og foregår i flere land, blant annet i Canada, USA og Russland. Flere andre steder er det vesentlig hardere klimatiske forhold enn i norsk del av Barentshavet som stort sett er isfritt. De områdene som er åpnet for petroleumsvirksomhet er normalt isfrie hele eller store deler av året. Rammene som legges til grunn for virksomhet ved iskanten finnes i åpningsmeldingen for Barentshavet sørøst, Meld. St. 36 (2012-2013) og Meld. St. 41 (2012-2013), jf. Innst. 495 S (2012-2013). Meld. St. 20 (2014-2015) ble sendt i retur av Stortinget og status for denne meldingen er uklar. Samtidig stemte flertallet i Stortinget ned to forslag til

vedtak fra mindretallet om ikke å ha virksomhet ved iskanten og innenfor den beregnede iskanten i forvaltningsplanen fra 2011, jf. Innst. 383 S (2014–2015) og voteringen over forslagene i nevnte innstilling. Stortinget har videre eksplisitt gitt sin tilslutning til å gjennomføre både 23. konsesjonsrunde i Innst. 206 S (2013-2014) og 24. konsesjonsrunde i Innst. 130 S (2017-2018). Stortinget kunne således ved flere anledninger stemt for å stoppe virksomheten i deler av åpnet område i Barentshavet eller endre vilkårene for virksomheten. Dette har stortingsflertallet valgt ikke å gjøre.

Utslipp til sjø

Nullutslippsmålet for olje og miljøfarlige stoffer til sjø fra petroleumsvirksomheten ble etablert i St.meld. nr. 58 (1996-1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* og er utdypet og presisert i en rekke stortingsmeldinger siden. Hovedregelen er at det ikke skal slippes ut miljøfarlige stoffer, verken kjemiske stoffer som er tilsatt eller som finnes naturlig. Det er angitt at nullutslippsmålet skal nås innenfor akseptable rammer for miljø, sikkerhet og økonomi.

Gjennom HMS-forskriftene og tillatelser etter forurensningsloven setter myndighetene rammer for utslippene fra virksomheten. Det stilles strenge krav til at operatørene bruker kjemikalier som inneholder minst mulig miljøfarlige stoffer, at utslippene er så lave som mulig og at operatørene utvikler ny teknologi. Dette har ført til at mange av utslippene er mye lavere enn før. Pålagt miljøovervåking bidrar til at effektene av utslippene holdes under oppsikt, jf. Prop. 80 S (2017-2018).

For øvrig vil jeg i denne sammenhengen peke på at det går frem av Meld. St. 10 (2010–2011) at miljøtilstanden i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten i hovedsak er god. Det fremgår også at ved normal aktivitet på dagens nivå utgjør høsting den største påvirkningen fra aktiviteter i forvaltningsplanområdet, mens påvirkninger fra skipstrafikk og petroleumsvirksomhet er antatt å være små. Barentshavet er et rent og rikt hav. De store fiskebestandene er i god forfatning og forvaltningsplanområdet har i all hovedsak et lavt forurensningsnivå. Videre fremgår det at hovedkilden til forurensning i forvaltningsplanområdet er langtransportert forurensning via luft og havstrømmer. Dette blir i all hovedsak bekreftet i Fisken og havet, særnummer 1b–2017, *Status for miljøet i Barentshavet og ytre påvirkning – rapport fra Overvåkingsgruppen 2017*. Oppsummert her er konsentrasjonene av forurensende stoffer stabile eller nedadgående og de store fiskebestandene er i all hovedsak i god forfatning.

Plan for utbygging og drift

Det fremgår av Riksrevisjonens dokument at *"Etter Riksrevisjonens oppfatning er det kritikkverdig at petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene ikke samhandler bedre ved planlegging, behandling og oppfølging av utbyggingsplaner i petroleumsvirksomheten."* Riksrevisjonen anfører at *"Dette kan bidra til at tiltak som kan redusere den negative påvirkningen på miljøet, ikke blir tidsnok og tilstrekkelig vurdert i planleggingsfasen for en utbygging."*

Jeg kjenner meg ikke igjen i Riksrevisjonens beskrivelse av de faktiske forhold." Etter mer enn 50 år med petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel er det utviklet et omfattende system for regulering av virksomheten hvor alle relevante myndigheter er involvert. Prosessen knyttet til utarbeiding og behandling av utbyggingsplaner er fastsatt i petroleumsløven med forskrifter og det er i tillegg utarbeidet en veiledning til disse bestemmelsene utgitt av OED og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) i fellesskap. Det følger videre av veiledningen at dokumentasjonskravene for PUD og PAD er tilpasset miljømyndighetenes behov for opplysninger om de vedtak som er påkrevet etter forurensningsloven med tilhørende forskrifter. Rettighetshaverne oppfordres samtidig til å på et tidlig tidspunkt avklare med miljømyndighetene (Miljødirektoratet) hvordan søknadsprosessen for utslippstillatelsen bør skje for den aktuelle utbyggingen.

Det er oljeselskapene som i rettighetshavergrupper utvikler, gjennomfører, tar de kommersielle beslutningene og har ansvaret for at utbyggingsprosjektene er innenfor de rammene myndighetene har satt. OED koordinerer saksbehandlingen på myndighetssiden. Saksbehandlingen skjer i samarbeid med ASD og innenfor de rammene som er vedtatt av Stortinget

En utbygging følger et industrielt løp for prosjektgjennomføring med investeringsbeslutningen som en sentral milepæl. Investeringsbeslutningen tas av rettighetshaverne og baserer seg på et klart definert utbyggingskonsept. Besluttet en petroleumforekomst bygget ut, skal rettighetshaver forelegge for Olje- og energidepartementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumforekomsten (PUD), jf. petroleumsløven § 4-2. PUD består av to deler: en utbyggingsdel som beskriver de teknisk-økonomiske sidene ved utbyggingen, og en konsekvensutredning (KU) som gjør rede for konsekvensene av utbyggingen for miljø, andre næringsinteresser og samfunnet.

Det er konsekvensutredningen som skal sikre at de samlede virkningene av utbyggingen på miljø, annen næringsvirksomhet og samfunn blir tatt i betraktning under planleggingen av en utbygging. Konsekvensutredningen sikrer involvering av alle parter som berøres av utbyggingen, herunder myndigheter som forvalter områder som blir berørt av utbyggingen bl.a. miljømyndigheter, fiskerimyndigheter og regionale/lokale myndigheter. KU og høringsen av denne er sentral ved vurderingene som foretas når myndighetene skal ta stilling til om og på hvilke vilkår godkjenning til utbyggingen gis. For å bli godkjente må de innleverte utbyggingsplanene tilfredsstillende gjeldende regelverk, herunder kravet om bruk av best tilgjengelig teknologi (BAT).

Arbeidet med konsekvensutredningen starter når oljeselskapene har vurdert at en petroleumforekomst er økonomisk interessant å bygge ut. I en tidlig fase av et utbyggingsprosjekt utarbeider derfor operatøren et program for konsekvensutredning og sender dette på høring. Miljømyndighetene får her informasjon om utbyggingen og anledning til å komme med innspill og merknader til hva som bør utredes. Olje- og energidepartementet fastsetter utredningsprogrammet på bakgrunn av forslaget og de innkomne høringsuttalelsene, før operatøren så utarbeider en konsekvensutredning for utbyggingen.

Konsekvensutredningen redegjør blant annet for miljøkonsekvensene ved utbyggingen og avbøtende tiltak. I KU redegjør også operatøren for alternative konsepter som er vurdert, men ikke valgt som løsninger for utbyggingen. KU sendes på høring og miljømyndighetene får igjen informasjon om og anledning til å gi sine synspunkter på utbyggingsløsningen og eventuelle avbøtende tiltak for å redusere utslipp til miljøet. Etter høringsfristen oppsummerer operatøren høringsuttalelsene og redegjør for hvordan uttalelsene vil bli fulgt opp. Har miljømyndighetene merknader eller innspill til et utbyggingsprosjekt, vil operatøren svare på disse. Operatørens redegjørelse sendes Olje- og energidepartementet og inngår i den videre myndighetsbehandlingen av PUD.

I og med at miljømyndighetene er høringsinstans til konsekvensutredningen, sikres deres tidlige innspill i et utbyggingsprosjekt på lik linje med eksempelvis fiskerimyndigheter og -interesser som vurderer utbyggingens konsekvenser for fiskeriene. Innspillene kommer inn i god tid før rettighetshaverne tar investeringsbeslutning. Uttalelser til KU tas med i vurderingen ved godkjenning av PUD, jf. petroleumsforskriften § 20, herunder Miljødirektoratets vurderinger av konsekvensene av utbyggingen og avbøtende tiltak. Det følger videre av lov at Miljødirektoratet gir utslippstillatelse etter forurensningsloven for den aktuelle utbyggingen.

Utbyggingsdelen av PUD skal inneholde hovedtrekkene i den utbyggingsløsningen rettighetshaverne legger frem for myndighetenes godkjenning. Beskrivelsen av utbyggingen i PUD skal i nødvendig utstrekning inneholde en beskrivelse av utvinningsstrategi og utbyggingsløsning, samt kriterier for de valg som er gjort, eventuell beskrivelse av påfølgende utbyggingstrinn, tilknytning til andre felt, og eventuell samordning av petroleumsvirksomhet. Den skal inneholde en beskrivelse av geofaglige og reservoartekniske forhold, av produksjonsforløp og tekniske løsninger og innretninger for transport eller utnyttelse som omfattes av petroleumsløven. Den skal inneholde opplysninger om styringssystemer, om drift og vedlikehold samt økonomiske forhold. Den skal også inneholde opplysninger om hvilke tillatelser, godkjenninger eller samtykker det er eller planlegges søkt om etter ellers gjeldende lovgivning, dersom innretning skal plasseres på landterritoriet eller sjøgrunn undergitt privat eiendomsrett. Videre skal utbyggingsdelen opplyse om hvordan innretningene vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten. Den skal også beskrive forhold som avsetningsløsning for gass og tekniske tiltak for beredskap, samt andre forhold som er av betydning for ressursforvaltningen eller som kreves etter de til enhver tid gjeldende sikkerhetsforskrifter. Utbyggingsdelen vurderes av Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet da problemstillingene som berøres hører under disse etatenes ansvars- og kompetanseområder. De gir sine vurderinger til hhv. OED og ASD. I henhold til lov og forskrift behandles PUD av OED og ASD.

Riksrevisjonen anfører i sitt dokument at "*Når Miljødirektoratet begynner å behandle søknaden om tillatelse etter forurensningsloven, er utbyggingen ferdigstilt, og det kan være urimelig kostbart å gjennomføre tiltak på dette tidspunktet.*" Olje- og energidepartementet er uenig i dette. Beskrivelsen ovenfor viser at miljømyndighetene gjennom

konsekvensutredningen er tidlig involvert i godkjenningen av en utbyggingsplan og gir sine merknader til operatøren. Videre er det krav om bruk av beste tilgjengelige teknologi for alle nye utbygginger. Løsninger for den aktuelle utbyggingen er gjenstand for utredning og høring gjennom KU-prosessen før endelig valg/investeringsbeslutning. Det er videre OEDs klare forståelse at rettighetshaverne følger PUD/PAD-veilederens anbefaling om på et *"tidlig tidspunkt avklare med miljømyndighetene (Miljødirektoratet) hvordan søknadsprosessen for utslippstillatelsen bør skje for den aktuelle utbyggingen"*. For eksempel i Prop. 80 S (2017-2018) om Johan Castberg er operatørens svar at *"Statoil vil ta initiativ til en dialog med Miljødirektoratet for å presentere arbeidet som har blitt gjennomført for å redusere utslipp til luft fra Johan Castberg. Dette vil finne sted i god tid før innsending av søknader om tillatelse etter forurensingsloven, slik at Miljødirektoratet blir orientert om og kjenner til de ulike tiltakene"*. Dette kommer altså i tillegg til at miljømyndighetene er tidlig involvert i utbyggingen gjennom konsekvensutredningen.

Riksrevisjonen etterlater et inntrykk av at Johan Castberg-feltet bygges ut uten å ivareta viktige miljøhensyn fordi OED ikke støttet miljømyndighetenes forslag om å stille vilkår som kunne redusere utbyggingens negative konsekvenser for miljøet. Dette er en misvisende fremstilling. Miljømyndighetene foreslo i høringsuttalelsen til KU og ved departementsforeleggelsen av proposisjonen at operatøren skulle pålegges å implementere spesifikke avbøtende tiltak. Imidlertid er disse tiltakene, reinjeksjon av produsert vann og lokal lekkasjedeteksjon, enten beskrevet i PUD eller bekreftet av operatøren i dens svar til KU som valgt løsning for Johan Castberg-utbyggingen, jf. Prop. 80 S (2017-2018). OED understreker at rettighetshaverne *plikter* å gjennomføre det som er beskrevet i PUD, og at det ikke er innenfor gjeldende praksis å stille vilkår om tiltak som allerede er beskrevet i PUD.

Riksrevisjonen skriver at *"undersøkelsen viser at enkelte tiltak som er planlagt i PUD, ikke blir gjennomført"*. OED er ikke kjent med at forutsetninger i godkjent PUD med betydning for miljø, ikke oppfylles.

Riksrevisjonen skriver at det *"er risiko for at myndighetene ikke følger opp om tiltak med betydning for miljøet blir gjennomført som forutsatt i PUD."* Dette er ikke riktig. Før produksjonsstart behandler Miljødirektoratet utslippstillatelsen som omfatter alle utslipp. Utslippstillatelsen baserer seg derfor på den godkjente utbyggingsplanen og oppdatert informasjon om utbyggingsprosjektet. Dette tilsier at miljømyndighetene godkjenner utslippstillatelsen basert på den gjennomførte plan. Miljømyndighetene har gjennom hele feltets levetid tett kontakt med operatøren om utviklingen i utslipp og om tiltak for å holde disse på et minimum.

Olje- og energidepartementet mener, basert på ovennevnte, at det er god samhandling mellom petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene i forbindelse med behandling av plan for utbygging og drift. Miljømyndighetene gir sine merknader til konsekvensutredningen som altså er den delen av en utbyggingsplan mulige miljømessige effekter av utbyggingen belyses, og tar deretter del i regjeringens behandling av plan for utbygging og drift

(utbyggingsdel og konsekvensutredning). I tillegg er operatørene anbefalt i PUD/PAD-veilederen å ta direkte kontakt med Miljødirektoratet tidlig i planleggingen av et utbyggingsprosjekt. Miljømyndighetene er således involvert ved utbyggingsprosjekter lenge før de starter behandlingen av utslippstillatelsen.

Seismikk

Kunnskap om ressursgrunnlaget på norsk sokkel er en avgjørende forutsetning for god og forsvarlig ressursforvaltning. Seismikk er et nødvendig virkemiddel for å kartlegge petroleumsressursene. Innsamling av seismikk er avgjørende for å sikre god ressursforvaltning, høy verdiskaping og store statlige inntekter fra våre petroleumsressurser. Dette har Stortinget gitt sin tilslutning til gjennom Innst. 322 S (2016-2017).

I samme innstilling viser flertallet til at det ikke er påvist fysiske skader på fisk, yngel eller fiskelarver som følge av seismikk, unntatt i en nærsone på noen få meter (under 5 meter) fra lydkilden. Samlet er det en svært begrenset påvirkning på totalforekomst av fisk, og seismisk datainnsamling på norsk sokkel har ikke ført til påvisbar endring av bestandsstørrelser. Støy fra seismikk kan føre til at fisk forflytter seg (midlertidig) bort fra den seismiske innsamlingen. Videre fremkommer det i innstillingen at "Flertallet mener forslaget om seismikkfrie områder på norsk sokkel i områder som er særskilt verdifulle for fiskeriene, vil ramme vår felles velferd gjennom reduserte inntekter til staten, og vil bryte den lange og gode norske tradisjonen med å legge til rette for sameksistens mellom alle brukere av havet, som har vært sentralt siden 1960-tallet."

Seismikk og fisk

Petroleumsnæringen og fiskerinæringen er to viktige næringer for Norge. Helt siden 1960-tallet har sameksistens vært den vedtatte politikk på området. Sameksistens innebærer at begge næringer tilpasser seg hverandre. Seismikkinnsamling kan i enkelte tilfeller medføre arealkonflikt mellom petroleums- og fiskerinæringen. Myndighetene har over tid gjennomført flere endringer i regelverket for å bedre sameksistensen på havet. Det er innført krav om sporing av seismikkfartøy, krav om fiskerikyndig om bord på seismikkfartøy, og også tids- og områdebegrensninger for innsamling av seismiske data. Videre har både regjeringen og Norsk olje og gass utgitt henholdsvis en veileder og retningslinjer for sameksistens mellom fiskerinæringen og petroleumsindustrien ved seismiske undersøkelser. Likevel ser vi at seismikkundersøkelser til tider vil kunne påføre fiskerne ulemper. Petroleumsloven har derfor særlige regler om erstatning til norske fiskere for økonomisk tap som følger av bl.a. seismikkinnsamlinger.

Dersom det oppstår situasjoner hvor Oljedirektoratet og Fiskeridirektoratet er uenige om en undersøkelse bør gjennomføres som innmeldt eller ikke, foreligger det retningslinjer for å sikre en helhetlig vurdering av slike saker, samt en rask avklaring. Retningslinjene legger til rette for at sakene løftes til direktørnivå hos direktoratene, og dersom det heller ikke der oppnås enighet, skal Oljedirektoratet løfte saken til OED for avgjørelse i samråd med Nærings – og fiskeridepartementet (NFD). NFD og OED legger til grunn at direktoratene gjør

sitt beste for å avklare uenighet på direktoratsnivå, og at det bare unntaksvis er behov for å løfte sakene til departementsnivå.

Vilkår og begrensninger for utvinningstillatelser er knyttet til spesifikke geografisk områder og vil fremgå i utlysningen av konsesjonsrundene. Stortinget har gjennom forvaltningsplanene tatt stilling til områdespesifikke vilkår på deler av sokkelen. Slike vilkår for når seismiske undersøkelser kan gjennomføres oppstilles i den enkelte utvinningstillatelse. I vilkårene i utvinningstillatelsene er det et generelt påbud om å hensynta fiskerivirksomheten. Det fremgår blant annet at "*Ved planleggingen av seismiske aktiviteter skal rettighetshaverne ta særlig hensyn til fiskeriaktivitetene og til forekomst av kritiske stadier av marine organismer når programmene utformes.*", jf. vilkår for TFO 2018.

Seismikk og sjøpattedyr

Riksrevisjonen uttaler i sin rapport at "*myndighetenes tiltak ikke er tilstrekkelige for å beskytte sjøpattedyr mot negative effekter av seismikk.*" Jeg mener at vår seismikkrådgivning ivaretar hensynet til sjøpattedyr.

I 2013 ble Barentshavet sørøst åpnet for petroleumsvirksomhet gjennom Stortingets behandling av Meld. St. 36 (2012–2013) *Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet* og Meld. St. 41 (2012-2013) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge - åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet*, jf. Innst. 495 S (2012-2013). I den forutgående konsekvensutredningen som er vedlegg til de nevnte stortingsmeldingene, fremkommer det at i "*Norge er det antatt liten påvirkning på marine pattedyr innen områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Dette tema har dermed fått lite oppmerksomhet*", jf. *Konsekvensutredning etter petroleumsloven for Barentshavet sørøst, vedlagt innkomne høringsuttalelser* av oktober 2012.

Gjennom forvaltningsplanene gjøres det detaljerte vurderinger av påvirkninger både i forhold til miljø og andre næringer. Herunder omfattes også sjøpattedyr. Påvirkning fra undervannsstøy på sjøpattedyr er spesifikt omtalt og vurdert gjennom Meld. St. 10 (2010–2011) *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*, Meld. St. 35 (2016–2017) *Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet* og Meld. St. 37 (2012–2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan)* uten at det her ble vurdert nødvendig med avbøtende tiltak.

I nettopp den typen omfattende og systematiske prosesser, som åpningsprosesser og forvaltningsplaner, blir slike problemstillinger identifisert og det blir, om nødvendig, iverksatt avbøtende tiltak.

I FFI-Rapport 17/00075 *Effekter av menneskeskapt støy på havmiljø - rapport til Miljødirektoratet om kunnskapsstatus fra Forsvarets forskningsinstitutt* av 13. januar 2017 ble blant annet såkalt "soft start" fremhevet som ett anbefalt tiltak. I rapporten fremgår det også

at "både seismikk og militære sonarer kan gi direkte skade på fisk og pattedyr. Spesielt følsomt er hørselsorganet. Skadeomfanget er imidlertid begrenset til nærområdet noen hundre meter fra kilden. Skadeeffekter vil sannsynligvis ikke gi noen populasjonseffekter".

Jeg vil vise til at vi har gjort endringer i regelverket for seismiske undersøkelser. Fra 1. januar 2018 lyder § 8 i ressursforskriften som følger: *Ved oppstart av seismisk undersøkelse skal det gjøres en gradvis oppstart av lydquellen for å gi fisk og marine pattedyr mulighet til å forlate nærområdet for undersøkelsen.* Således innebærer dette tiltaket at seismikkinnsamlingen startes opp med en mindre kraftig lydkilde (soft start) slik at fisk og sjøpattedyr kan svømme vekk før innsamlingen starter opp for fullt. Dette er et viktig tiltak siden det er gode muligheter for da å komme seg bort fra lydquellen.

Avsluttende kommentar

Vi har hatt petroleumsvirksomhet i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet i 40 år eller mer. Vi har i dag stor petroleumsvirksomhet og livskraftige fiskerier. Våre havområder er rene og utfordringene for disse er i all vesentlig grad ikke knyttet til den økonomiske aktiviteten i området. Disse resultatene skyldes at vi har en god, kunnskapsbasert forvaltning av våre ressurser, en forvaltning som er detaljforankret i Stortinget og som regjering og departement lojalt følger opp.

Barentshavet sør er åpnet for petroleumsvirksomhet av Stortinget gjennom St. Meld. Nr. 40 (1988-1989) i Innst. S. nr. 216 (1988-1989) samt Meld. St. 36 (2012-2013) og Meld. St. 41 (2012-2013), jf. Innst. 495 S (2012-2013) i tillegg til en rekke stortingsmeldinger på 1970 og -80-tallet. Åpning av områder for petroleumsvirksomhet har skjedd i flere omganger og innebærer at det er et ønske fra Stortinget at det skal foregå petroleumsvirksomhet i Barentshavet.

Stortingets flertall står bak gjeldende petroleumspolitikken. Hovedmålet for petroleumspolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. Samtidig skal en stor andel av verdiskapingen tilfalle den norske stat, slik at den kan komme hele landet til gode. Aktiviteten på norsk sokkel gir store muligheter for en positiv videreutvikling av norsk leverandørindustri. Dette skaper grunnlag for nærings- og samfunnsutvikling som kommer hele landet til gode. Virksomheten skal drives innen forsvarlige rammer for helse, miljø og sikkerhet (HMS). Norge skal være verdensledende på HMS. Videre pekes det på at brede politiske flertall bak mål og rammebetingelser for norsk petroleumspolitikken har vært av stor betydning for å sikre næringen og samfunnet stabile og forutsigbare forhold gjennom mange tiår. Flertallet viser til at dette fortsatt er tilfelle. Videre påpeker flertallet at det bør legges til rette for utvikling av samfunnsøkonomiske lønnsomme ressurser, jf. Innst. 368 S (2017-2018).

Jeg vil avslutte med å si at utnyttelsen av petroleumssressursene våre er bærekraftig og skjer innenfor forsvarlige miljømessige rammer. Vi har lange og gode tradisjoner for kunnskapsbasert forvaltning av våre havområder gjennom omfattende og systematiske

prosesser, hvor kunnskap om miljø og næringsvirksomhet legges til grunn for de avveininger som gjøres. Slik vil det også være fremover.

Med hilsen



Kjell-Børge Freiberg