



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene

Dokument 3:9 (2018–2019)

Innhold

| | | |
|---|----------------------------------|----|
| 1 | Hovedfunn | 3 |
| 2 | Utdyping av hovedfunn | 3 |
| 3 | Anbefalinger | 8 |
| 4 | Departementenes oppfølging | 9 |
| 5 | Sluttmerknad | 11 |
| 6 | Om undersøkelsen | 13 |

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:9 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene.

Riksrevisjonen, 26. mars 2019

For riksrevisorkollegiet
Per-Kristian Foss
riksrevisor

1 Hovedfunn

- Ved tildeling av utvinningstillatelser ivaretar Olje- og energidepartementet ressursperspektivet i tråd med petroleumsloven.
- Klima- og miljødepartementet gjør for lite for å sikre et bedre grunnlag for å vurdere risikoreducerende tiltak.
- Det er for lite samhandling mellom Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet i arbeidet med utbyggingsplaner.
- Seismikkrådvingen fra myndighetene er ikke tilstrekkelig systematisk og kunnskapsbasert.
- Myndighetene har ikke sørget for at oljevernberedskapen er godt nok tilpasset de særskilte forholdene i nordområdene.
 - Samferdselsdepartementet har gjort for lite for å styrke forskning som kan bidra til ny og mer effektiv oljeverntechnologi for nordområdene.
 - Samordningen av oljevernberedskapen i Barentshavet er ikke godt nok avklart.
 - Miljødirektoratet og Kystverket utnytter ikke hverandres kompetanse godt nok for å sikre en robust og effektiv beredskap.

2 Utdyping av hovedfunn

2.1 Ved tildeling av utvinningstillatelser ivaretar Olje- og energidepartementet ressursperspektivet i tråd med petroleumsloven

Tildeling av tillatelser til å lete etter og utvinne petroleum foretas i henhold til petroleumsloven av Kongen i statsråd. Olje- og energidepartementet forbereder saken. Flertallet i energi- og miljøkomiteen understreket i Innst. 382 S (2014–2015) at det er viktig å opprettholde et forutsigbart og høyt tempo på tildelingen av nye områder for petroleumsaktivitet. I tråd med dette har Olje- og energidepartementet lyst ut store områder i Barentshavet for petroleumsvirksomhet.

Undersøkelsen viser at utvinningstillatelser tildeles i henhold til forvaltningsplanen for Barentshavet og stortingsmeldingen som åpnet Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. Enkelte av disse utvinningstillatelsene ligger nær særlig sårbare og verdifulle områder, som polarfronten og Bjørnøya. Særlig verdifulle og sårbare områder skal i utgangspunktet ikke begrense næringsvirksomhet, men det skal vises særlig aktsomhet i disse områdene, jf. Innst. 455 S (2016–2017). I høringene av forslag til utlysninger mente flere offentlige høringsinstanser at det var nødvendig å stille strengere vilkår for å ivareta miljø og fiskeri. Olje- og energidepartementet mener ikke at det er grunnlag for å stille strengere vilkår, fordi høringsinnspillene ikke gir ny, vesentlig informasjon sammenlignet med forvaltningsplanen. Departementet ber ikke miljømyndighetene om faglig bistand når det vurderer behovet for vilkår, og departementets miljøfaglige vurderinger av høringsinnspillene er ikke offentlige.

Undersøkelsen viser at det i sommerhalvåret er mye sjøfugl som hekker i Barentshavet, mens det i vinterhalvåret er krevende forhold med is, mørke, sterk vind og høye bølger som svekker beredskapen. Det kan derfor være vanskelig å finne boreperioder der både miljø- og sikkerhetshensynet er ivaretatt. Når Miljødirektoratet senere behandler

søknaden om tillatelse etter forurensningsloven, må det forholde seg til at det er gitt en utvinningstillatelse som forplikter rettighetshaveren til å bore letebrønner. Etter at operatøren har sendt inn søknaden om leteboring, er det vanskelig å endre planene fordi operatøren har inngått avtaler om borerigg. I de tilfellene der det ikke er stilt 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. 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.

2.2 Klima- og miljødepartementet gjør for lite for å sikre et bedre grunnlag for å vurdere risikoreduserende tiltak

Alle rimelige tiltak skal settes i verk for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet og forurensning som følge av petroleumsvirksomhet. Det må utvises ekstra varsomhet for å redusere negative påvirkninger på miljøet i Barentshavet, som er et svært verdifullt område som er sårbart for akutte utslipp, jf. Innst. S. nr. 363 (2008–2009).

Geologiske forhold ved borestedet er sentrale i vurderingen av hvordan en brønn skal utformes, og hvordan boringen kan gjennomføres på en sikker måte. Oljedirektoratet er den myndigheten som har den beste kjennskapen til geologien på borestedet, noe som er viktig for å kunne vurdere risikoen for og omfanget av en utblåsning av olje. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet i liten grad utnytter Oljedirektoratets kompetanse og kjennskap til geologien i dette arbeidet.

Operatøren skal gjennomføre miljørisikoanalyser for å planlegge virksomheten og kontinuerlig redusere miljørisikoen. Usikkerhet skal vurderes. Flere av leteboringene som er gjennomført i Barentshavet, har vært i områder med potensielt store negative konsekvenser for miljøet dersom det hadde skjedd en ulykke som medførte et større utslipp av olje. Undersøkelsen viser at operatørens miljørisiko- og beredskapsanalyser, som legges til grunn for tillatelsen etter forurensningsloven, i liten grad synliggjør forutsetninger som er viktig for resultatene. Analysene synliggjør heller ikke usikkerhet om konsekvensene og muligheten for ekstreme hendelser. Videre omfatter analysene bare i begrenset grad effekter på sjøpattedyr. Miljødirektoratet er lite involvert i næringens arbeid med å utvikle bedre analysemetoder. Svakheter ved miljørisiko- og beredskapsanalysene kan bidra til at Miljødirektoratet ikke har et godt nok beslutningsgrunnlag når det gir tillatelse, herunder grunnlag for å stille krav til operatøren om risikoreduserende tiltak. Miljømyndighetene gjør etter Riksrevisjonens oppfatning for lite for å sikre bedre miljørisiko- og beredskapsanalyser gjennom samarbeid med næringen.

Målet er at det ikke skal være utslipp av miljøskadelige kjemikalier fra petroleumsvirksomheten. Undersøkelsen viser at petroleumsaktivitet i nordområdene bidrar til utslipp av kjemikalier som medfører fare for negative konsekvenser for miljøet. Miljødirektoratet gir tillatelse etter forurensningsloven før operatøren kan bore en brønn eller sette i gang produksjon. Det har imidlertid vært flere store utslipp av kjemikalier i Barentshavet utover det som er tillatt.

2.3 Det er for lite samhandling mellom Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet i arbeidet med utbyggingsplaner

Olje- og energidepartementet har ansvar for å godkjenne planer for utbygging og drift (PUD) i petroleumsvirksomheten og skal koordinere saksbehandlingen.

Petroleumstilsynet som fagetat under Arbeids- og sosialdepartementet skal ivareta helse, miljø og sikkerhet (HMS) og forebygge akutte utslipp. Olje- og energidepartementet har ansvar for beslutningsgrunnlaget og skal involvere berørte departementer så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Undersøkelsen viser at for å sikre at miljøhensyn blir tilstrekkelig ivaretatt i en utbygging, er det viktig at operatøren

har tidlig kontakt med miljømyndighetene. Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet har tett kontakt med operatøren i planleggingsfasen for PUD og arbeider for å sikre at miljøet blir ivaretatt innenfor rammene av regelverket. Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet involverer imidlertid Miljødirektoratet lite i vurderingene av kostnadene ved og nytten av miljøtiltak. Først etter at PUD er godkjent begynner Miljømyndighetene å behandle søknaden om tillatelse etter forurensningsloven. 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.

Før Olje- og energidepartementet behandler utbyggingsplanene, skal operatøren utrede konsekvensene for blant annet miljøet, med hjemmel i petroleumsloven. Miljømyndighetenes rolle er begrenset til å være høringspart i denne prosessen. For å redusere negative konsekvenser for miljøet, kan Olje- og energidepartementet stille vilkår når det godkjenner PUD. Undersøkelsen viser at for å sikre at utbyggingsløsningen på Johan Castberg-feltet skulle ivareta viktige miljøhensyn, foreslo miljømyndighetene å stille vilkår i PUD. Olje- og energidepartementet støttet ikke dette forslaget. 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.

Undersøkelsen viser at enkelte tiltak som er planlagt i PUD, ikke blir gjennomført. Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet skal i henhold til hvert sitt regelverk kontrollere at en utbygging er i tråd med PUD, og skal gi samtykke før produksjonen av olje og gass kan starte. Undersøkelsen viser at Oljedirektoratet hovedsakelig vurderer om forutsetninger om god utnyttelse av petroleumsressursene er oppfylt, mens Petroleumstilsynet vurderer HMS. Dette innebærer at det er risiko for at myndighetene ikke følger opp om planlagte tiltak med betydning for miljøet blir gjennomført som forutsatt i PUD.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det viktig at miljømyndighetene er mer aktive tidligere i prosessen med PUD for å bidra til at nytten av og kostnadene ved løsninger som reduserer påvirkningen på miljøet, blir godt nok vurdert. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det kritikkverdig at petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene ikke samhandler bedre ved planlegging, behandling og oppfølging av utbyggingsplaner i petroleumsvirksomheten.

2.4 Seismikkrådgevingen fra myndighetene er ikke tilstrekkelig systematisk og kunnskapsbasert

Økt aktivitet og flere brukere av havet krever god samordning slik at ulike næringer kan eksistere sammen. Petroleumsvirksomheten skal ifølge petroleumsloven ikke vanskeliggjøre eller hindre fiske unødvendig eller i urimelig grad. Gjennomføring av seismiske undersøkelser kan komme i konflikt med fiske. Undersøkelsen viser at det i perioden 2015–2018 i praksis har vært få konflikter med fiskeriene i Barentshavet. Rettighetshaverne tilpasser i stor grad undersøkelsene sine etter rådene fra myndighetene. Kravet om at det skal være en fiskerikyndig om bord på seismikkfartøy, bidrar også til at eventuelle arealkonflikter med fiskeri blir løst under gjennomføringen av undersøkelsene.

Olje- og energidepartementet har ansvar for seismikkregelverket. Rettighetshaveren skal melde inn seismiske undersøkelser til Oljedirektoratet, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Oljedirektoratet gir en rådgivende tilbakemelding til rettighetshaveren som inkluderer rådene fra Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Undersøkelsen viser at Oljedirektoratet i de fleste tilfellene slutter seg til Havforskningsinstituttets råd om å unngå gyteperioder for fisk. Oljedirektoratets tilbakemelding og Fiskeridirektoratets råd kan imidlertid være ulike. Fiskeridirektoratet tallfester forsvarlig avstand mellom seismikkfartøy og fartøy som driver fiske, og følger ikke de felles føringene fra Olje- og energidepartementet og Nærings- og

fiskeridepartementet om ikke å tallfeste avstanden. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at det blir overlatt til næringen å tolke myndighetenes tilbakemelding. Riksrevisjonen ser positivt på at Oljedirektoratet jobber med en ny innmeldingsportal for seismiske undersøkelser. Den kan bidra til bedre kontakt med rettighetshaveren og bedre kontakt mellom myndighetene.

Alle sektorer har et selvstendig ansvar for å sikre kunnskap om egen påvirkning på miljøet. Hvor stor påvirkning seismiske undersøkelser har på ulike fiskearter, er blant annet avhengig av hva slags undersøkelser det er snakk om. Rådene fra myndighetene bygger hovedsakelig på én eldre studie, som bare omfattet to typer fisk, og det er uenighet om konklusjonene, særlig om langtidseffektene av seismikk. Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet legger stor vekt på føre-var-prinsippet i sin rådgiving. Dette kan bety at det blir lagt unødvendige restriksjoner på både petroleumsvirksomheten og fiskerinæringen. Etter Riksrevisjonens oppfatning er dagens seismikkrådgiving ikke tilstrekkelig systematisk og kunnskapsbasert til å sikre forutsigbarhet og god sameksistens mellom næringene, særlig ikke dersom aktivitetsnivået øker.

Mangfoldet av naturtyper skal ivaretas innenfor sine naturlige utbredelsesområder, og aktivitetene må tilpasses det naturen kan tåle. Leteaktiviteten i Barentshavet innebærer seismiske målinger i viktige leveområder for sårbare sjøpattedyr. Sjøpattedyr kan bli skremt av slik seismisk aktivitet. Undersøkelsen viser at kunnskapen om hvordan seismikk påvirker sjøpattedyr, er mangelfull. Havforskningsinstituttet gir derfor ikke råd om sjøpattedyr før seismikkinnsamling. Miljødirektoratet, som har ansvar for å regulere støy i henhold til forurensningsloven, er ikke en del av meldesystemet for seismikk. Dette kan bety at myndighetenes tiltak ikke er tilstrekkelige for å beskytte sjøpattedyr mot negative effekter av seismikk.

2.5 Myndighetene har ikke sørget for at oljevernberedskapen er godt nok tilpasset de særskilte forholdene i nordområdene

2.5.1 Samferdselsdepartementet har gjort for lite for å styrke forskning som kan bidra til ny og mer effektiv oljevern teknologi for nordområdene

Oljevernberedskap skal være robust, effektiv og godt tilpasset lokale forhold. Undersøkelsen viser at det er god tilgang på oljevernressurser på havet for å håndtere et større oljeutslipp i Barentshavet. Imidlertid har beredskapssystemer og beredskapsutstyr store begrensninger under flere naturlige forhold, som sterk vind, høye bølger, mørke og forekomst av is. Kapasiteten og ytelsen til oljevernberedskapen er ikke bekreftet gjennom større øvelser i farvann med is. For enkelte letebrønner planlegger operatøren utelukkende å bekjempe et oljeutslipp med mekaniske metoder, som har betydelig redusert effekt om vinteren. Dette betyr at det ved et større utslipp av olje i Barentshavet vil være en risiko for at oljen ikke kan samles opp som planlagt, og dermed for at den kan skade sjøfugl og marint liv på havet og ved kysten.

Samferdselsdepartementet har det overordnende ansvaret for å sikre forskning på og utvikling av oljevern teknologi. Undersøkelsen viser at departementet og Kystverket i samarbeid med petroleumsnæringen har bidratt til å videreutvikle eksisterende oljevern teknologi. Bedre oljevernberedskap i isfylte farvann som Barentshavet vil imidlertid kreve forskning for å utvikle helt nye metoder. Samferdselsdepartementet har i liten grad fulgt opp behovet for å styrke forskningen på nye, effektive teknologier for oljevern.

2.5.2 Samordningen av oljevernberedskapen i Barentshavet er ikke godt nok avklart

Operatørene har det primære ansvaret for å håndtere et utslipp av olje fra petroleumsvirksomheten. Kystverket skal sørge for at privat, kommunal og statlig beredskap samordnes i et nasjonalt beredskapssystem. Kystverket, kommunene og petroleumsnæringen har utplassert oljevernutstyr langs kysten av Finnmark. Kystverket har også

tilgang til andre nasjonale og internasjonale beredkapsressurser ved behov. Det vil likevel være krevende å håndtere et oljeutslipp som når Finnmarkskysten, fordi kystsonen flere steder er vanskelig tilgjengelig. Videre er det ikke mulig å ha oljevernberedskap i strandsonen på Bjørnøya.

Undersøkelsen viser at Kystverket har behov for at den kommunale beredskapen mot akutt forurensning, sammen med den statlige og private, inngår i den nasjonale beredskapen. Miljødirektoratet, som stiller krav til kommunal beredskap, legger vekt på at den kommunale beredskapen ikke skal planlegges med utgangspunkt i statlige bistandsbehov, men at den skal kunne håndtere mindre tilfeller av akutt forurensning lokalt. Kommunene mener at grensen mellom kommunal og statlig beredskap er uklar, og at det kan bety at den kommunale beredskapen ikke er hensiktsmessig innrettet. Samtidig har flere kommuner forpliktet seg til å bistå operatørens beredskap i kystsonen. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor usikkert om den kystnære beredskapen i nordområdene vil være i stand til å håndtere et større utslipp av olje som når kysten.

Undersøkelsen viser at en større oljevernaksjon vil være krevende å gjennomføre med tanke på koordinering og samspill mellom private og offentlige aktører og ressurser. Særlig vil dette gjelde en oljevernaksjon som foregår langt fra land og over lengre tid. Ved en ukontrollert utblåsning av olje må innsatsen for å redde personell koordineres med arbeidet med å stanse utblåsningen og begrense skaden av utslippet. Øvelser er derfor viktige for å teste om utstyret og samhandlingen mellom aktørene fungerer som forutsatt under realistiske forhold. Undersøkelsen viser at det gjennomføres flere øvelser årlig; imidlertid dekker ikke øvelsene flere nivåer av beredskapen. Det er få øvelser som involverer både myndighetene og operatøren, som har hovedansvaret.

Beredskapen skal ikke planlegges for en verstefallshendelse. Søknaden til Miljødirektoratet om tillatelse etter forurensningsloven bygger hovedsakelig på ett scenario for utslipp av olje som beredskapen planlegges etter. Operatørens planer for å håndtere et utslipp av større omfang og for å følge opp myndighetenes krav til oljevernberedskapen skal framkomme av beredkapsplanene. Undersøkelsen viser at verken Miljødirektoratet eller Kystverket kjenner til innholdet i disse planene. Etatene etterspør bare planene i enkelte tilsyn eller dersom det skjer et akutt utslipp av olje. Dermed har myndighetene liten kjennskap til operatørens strategier for beredskap. Dette kan innebære at Miljødirektoratet ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere den private beredskapen, og at Kystverket ikke får enkel og rask tilgang til informasjon for å føre tilsyn med en større oljevernaksjon eller for å planlegge en eventuell statlig ledelse av en oljevernaksjon.

Kystverket kan ved større hendelser, eller dersom det er risiko for at oljen driver over i internasjonalt farvann, overta ledelsen av en oljevernaksjon. Kystverkets beredskap er primært innrettet for å håndtere oljeutslipp fra skip. Undersøkelsen viser at ved leteaktivitet i østlige deler av Barentshavet er det risiko for at oljen driver over grensen til russisk farvann. Videre mener Kystverket at det kan være utfordrende for mindre operatører i Barentshavet å håndtere en stor ulykke. Dette innebærer at Kystverket må være forberedt på å ta over ledelsen av en oljevernaksjon svært tidlig i hendelsesforløpet. Kystverkets beredkapsanalyser omfatter ikke et scenario med grenseoverskridende utslipp. Uklarheter om innretningen på den kommunale beredskapen, beredskapen ved Bjørnøya, om samordningen mellom beredkapsaktørene ved en oljevernaksjon og at innholdet i beredkapsplanene ikke er kjent, kan samlet sett gjøre det krevende for Kystverket å lede en statlig oljevernaksjon. Riksrevisjonen mener at uklarhetene om beredskapen i Barentshavet er kritikkverdige.

2.5.3 Miljødirektoratet og Kystverket utnytter ikke hverandres kompetanse godt nok for å sikre en robust og effektiv beredskap

Miljødirektoratet har ansvar for å stille krav til og føre tilsyn med privat og kommunal oljevernberedskap. Undersøkelsen viser at operatøren ofte forutsetter at oljevernutstyret er mer tilgjengelig og effektivt enn det myndighetene legger til grunn i sine vurderinger. Miljødirektoratet har begrenset operativ kompetanse på oljevern og opplever at det er vanskelig å begrunne strengere eller mer hensiktsmessige krav til oljevernberedskap enn det operatøren har foreslått. Direktoratet utnytter i liten grad Kystverkets operative kunnskap og erfaring for å stille kritiske spørsmål til operatørens planer og for å sikre en robust og effektiv beredskap gjennom å stille krav og følge opp.

Kystverket kan først føre tilsyn med beredskapen når akutt forurensning har oppstått. Petroleurstilsynet fører tilsyn med operatørens beredskap for HMS. Petroleurstilsynet har en tettere oppfølging av boreoperasjoner enn Miljødirektoratet. Petroleurstilsynet, Kystverket og Miljødirektoratet har ulik kompetanse og ulike roller, men bruker hverandres kompetanse lite i tilsynssammenheng for å sikre en helhetlig vurdering av operatørens beredskapsplaner og evne til å lede en større oljevernaksjon.

Miljødirektoratet skal føre tilsyn med den kommunale beredskapen, men har over lengre tid ikke prioritert dette. Etter Riksrevisjonens oppfatning har Miljødirektoratet ikke fulgt godt nok opp den kommunale beredskapen mot akutt forurensning. Kystverket følger tett opp den kommunale beredskapen, men uten å ha myndighet til å stille og følge opp krav. Miljødirektoratet utnytter i for liten grad Kystverkets kjennskap til og kontakt med kommunene for å bidra til en risikobasert oppfølging og dermed bedre beredskap.

Riksrevisjonen mener at samarbeidet mellom Miljødirektoratet og Kystverket når det gjelder å stille krav og å følge opp oljevernberedskapen er kritikkverdig.

3 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Olje- og energidepartementet å

- være mer åpne om hvordan høringsinnspillene til forslag til utlysninger av utvinningstillatelser blir vurdert og håndtert
- ha en bedre faglig dialog med Klima- og miljødepartementet om vilkår i utvinningstillatelser hvor det er særskilte utfordringer
- involvere miljømyndighetene tettere i saksbehandlingen av utbyggingsplaner i petroleumsvirksomheten

Riksrevisjonen anbefaler Olje- og energidepartementet i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet å

- sette i verk tiltak for å gjøre seismikkrådgivingen mer systematisk og kunnskapsbasert
- sørge for at seismikkrådgivingen også ivaretar hensynene til sjøpattedyr

Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet (Miljødirektoratet) å

- styrke samarbeidet med næringen for å heve kvaliteten på miljørisikoanalysene og beredskapsanalysene
- vurdere å sette i gang behandlingen av søknader om tillatelse etter forurensingsloven tidligere for feltutbygginger i petroleumsvirksomheten
- forbedre saksbehandlingen og kravene som stilles til operatørens oljevernberedskap
- følge tettere opp den kommunale beredskapen i samarbeid med Samferdselsdepartementet (Kystverket)

Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet (Kystverket) å

- vurdere tiltak for å styrke forskningen på nye metoder for oljevern i is
-

- sikre bedre kjennskap til innholdet i operatørenes beredskapsplaner
- vurdere det nasjonale beredskapssystemet i nordområdene ved å gjennomføre beredskapsanalyser og øvelser i samarbeid med næringen og andre myndigheter

4 Departementenes oppfølging

Statsrådene for Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet viser til at Riksrevisjonen har gjort en grundig analyse som gir et godt grunnlag for forbedringer. Statsrådene anser anbefalingene som nyttige i sitt videre arbeid.

Statsråden for Olje- og energidepartementet mener at petroleumsvirksomheten foregår innenfor gjeldende lovgiving og Stortingets vedtak og forutsetninger, og at virksomheten skjer innenfor forsvarlige miljømessige rammer. I sine overordnede kommentarer til Riksrevisjonens vurderinger redegjør statsråden for rammeverket for forvaltning av petroleumsvirksomheten.

4.1 Om tildeling av utvinningstillatelser

Statsråden for Olje- og energidepartementet mener at Riksrevisjonen i for liten grad vektlegger at det er Kongen i statsråd som beslutter tildelingen etter en helhetlig avveining av samfunnshensyn og innenfor de rammene som er gitt av Stortinget. Statsråden viser til at Riksrevisjonen ikke har innsyn i Regjeringens vurderinger og dermed ikke kan ha et helhetlig bilde av hva som vektlegges ved utlysning og tildeling av areal.

Statsråden framhever Stortingets tydelige tilslutning til petroleumsvirksomhet i Barentshavet og redegjør for rammene for petroleumsvirksomheten, som åpning av et område og arbeidet med forvaltningsplaner. På bakgrunn av omfattende analyser av mulige miljøeffekter setter Stortinget vilkår for petroleumsvirksomhet i forvaltningsplanene. Statsråden viser til at miljømyndighetene som høringsinstans ved utlysning av utvinningstillatelser kan gi innspill om ny, vesentlig informasjon sett opp mot gjeldende forvaltningsplan. Videre viser statsråden til at all petroleumsvirksomhet forutsetter samtykke/tillatelse fra flere myndigheter.

4.2 Om samarbeid om utbyggingsplaner

Statsråden for Olje- og energidepartementet kjenner seg ikke igjen i Riksrevisjonens beskrivelse av samarbeidet mellom petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene ved planlegging, behandling og oppfølging av utbyggingsplaner. Dokumentasjonskravene for en plan for utbygging og drift (PUD) er tilpasset miljømyndighetenes behov for opplysninger, og rettighetshaverne oppfordres til å avklare tidlig med miljømyndighetene hvordan søknadsprosessen for tillatelse etter forurensningsloven bør skje. Statsråden viser videre til at miljømyndighetene får informasjon om en utbygging og anledning til å gi innspill både ved høring av program for konsekvensutredning og ved høring av konsekvensutredningen som operatøren står for. Operatøren oppsummerer høringsuttalelsene og redegjør for hvordan disse vil bli fulgt opp. Operatørens redegjørelse inngår i Olje- og energidepartementets videre myndighetsbehandlingen av PUD. Innspill fra høringsinstansene kommer i god tid før rettighetshaverne tar investeringsbeslutningen. Statsråden i Olje- og energidepartementet er derfor uenig når Riksrevisjonen skriver 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». Det er et krav at operatøren bruker beste tilgjengelige teknologi for nye utbygginger. Statsråden understreker også at rettighetshavere plikter å gjennomføre tiltak som er beskrevet i PUD, og at det derfor ikke er praksis å stille vilkår om tiltak som er beskrevet i planen. Han er ikke kjent med at forutsetninger i godkjent PUD med betydning for miljøet, ikke oppfylles av operatøren, slik Riksrevisjonen skriver. Ifølge statsråden er det

heller ikke riktig at myndighetene ikke følger opp om slike tiltak blir gjennomført som forutsatt i PUD. Ifølge statsråden gir miljømyndighetene tillatelsen etter forurensningsloven før produksjonsstart på grunnlag av godkjent PUD og oppdatert informasjon om utbyggingsprosjektet.

Statsråden for Olje- og energidepartementet mener derfor at petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene samhandler godt ved behandlingen av PUD. Miljømyndighetene gir sine merknader til konsekvensutredningen som belyser mulige miljøeffekter av utbyggingen og deltar i regjeringens behandling av PUD. Dette tilsier at miljømyndighetene er involvert i utbyggingsprosjekter lenge før de begynner å behandle tillatelsen etter forurensningsloven. Statsråden for Klima- og miljødepartementet har ikke kommentert Riksrevisjonens merknader på dette punktet.

4.3 Om seismikk

Fiskeriministeren og olje- og energiministeren har likelydende kommentarer til Riksrevisjonens vurderinger av seismikk. Statsrådene viser til at sameksistens mellom petroleumsnæringen og fiskerinæringen er vedtatt politikk, og at myndighetene har endret regelverket på flere punkter for å bedre sameksistensen. Det finnes også retningslinjer for å sikre en helhetlig vurdering og rask avklaring dersom Oljedirektoratet og Fiskeridirektoratet er uenige om en undersøkelse bør gjennomføres som innmeldt eller ikke.

Fiskeriministeren viser i tillegg til at Havforskningsinstituttet i lengre tid har arbeidet for å styrke kunnskapsgrunnlaget for å bedre seismikkrådgivingen sin, og at instituttet fortsatt skal ha en sterk innsats på dette området. I løpet av 2018 har Havforskningsinstituttet også styrket kunnskapsgrunnlaget sitt for å kunne inkludere sjøpattedyr i seismikkrådgivingen, og fra 2019 vil sjøpattedyr inngå i instituttets rådgiving.

Statsrådene mener at seismikkrådgivingen tar hensyn til sjøpattedyr, og viser til at både konsekvensutredningen forut for åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet og forvaltningsplanene for Barentshavet konkluderte med at det ikke var behov for avbøtende tiltak. Her viser også statsråden for Klima- og miljødepartementet til at Miljødirektoratet og Oljedirektoratet har samarbeidet over flere år, og at det i 2018 ble innført krav om at den seismiske lydkilden skal startes opp gradvis, slik at dyrene får mulighet til å forlate området. Statsråden viser videre til at han har bedt Miljødirektoratet arbeide videre med å oppdatere kunnskapen om støy og sjøpattedyr og å vurdere om det er behov for ytterligere tiltak.

4.4 Om miljørisikoanalyser

Statsråden for Klima- og miljødepartementet viser til at miljørisikoanalysene alltid vil være noe usikre. Miljødirektoratet bruker derfor all tilgjengelig kunnskap når det behandler søknader, i tillegg til resultatene fra analysene. I flere saker i Barentshavet har direktoratet stilt krav om ytterligere risikoreduserende tiltak. Selv om beredskapen ikke skal dimensjoneres etter ekstreme hendelser med lav sannsynlighet, skal operatøren være forberedt. Siden operatøren har ansvar for å styre risiko, er det i stor grad næringen selv som står for utviklingsarbeidet. Miljødirektoratet følger med på dette arbeidet og er i dialog med operatørene om behov for å utvikle analysemetodene. I lys av funnene i Riksrevisjonens rapport mener klima- og miljøministeren at det er viktig at Miljødirektoratet følger dette utviklingsarbeidet tett og styrker samarbeidet med næringen ytterligere.

4.5 Om oljevernberedskap

Statsråden for Samferdselsdepartementet mener at roller og ansvar for beredskapen i Barentshavet er godt avklart gjennom forurensningsloven og *Nasjonal plan for beredskap mot akutt forurensning*, og at det er flere øvelser mellom aktørene i året. Kystverket har hatt stor oppmerksomhet på koordinering og samhandling. Samferdselsdepartementet vil ta initiativ til å vurdere ytterligere avklaringer av roller og ansvar sammen med de

andre ansvarlige departementene. Når det gjelder tiltak for å styrke forskningen på nye metoder for oljevern i is, viser statsråden til etablering av *Senter for oljevern og marint miljø i Lofoten*, og at senteret og Kystverket skal utrede å etablere anlegg for å teste ut oljeverntechnologi. Videre kan koordineringen av forskning og utvikling innen oljevernberedskap bli bedre.

Statsråden for Klima- og miljødepartementet viser til at petroleumsnæringen skal være i stand til å håndtere hendelser som vil kunne oppstå i forbindelse med egen aktivitet. Den kommunale beredskapen skal først og fremst dekke mindre tilfeller av akutt forurensning, men kommunene har plikt til å bistå i en nasjonal aksjon. Miljødirektoratet har hittil prioritert å forskriftsfeste hvordan den kommunale beredskapen skal innrettes, men vil nå trappe opp tilsynsvirksomheten overfor kommunene. I den sammenheng vil direktoratet også samarbeide med Kystverket.

Statsråden for Klima- og miljødepartementet bemerker at beredskapsplanene skal være oppdaterte til enhver tid, og at det derfor er mest hensiktsmessig å følge dem opp ved tilsyn. Miljødirektoratet har oversikt over operatørens planlagte beredskapsløsning gjennom Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO). Miljødirektoratet mener imidlertid at det bør bli bedre informasjon om hvor lenge kapasiteten kan opprettholdes. Statsråden for Samferdselsdepartementet peker på at selv om Kystverket i liten grad kjenner til operatørens beredskapsplaner, har Kystverket og russiske myndigheter i flere år gjennomført øvelser for å bekjempe utslipp som kan drive over i russisk farvann. Her har Kystverket og operatørene god kontakt for blant annet å avklare roller og ansvar. Departementet vil sammen med Klima- og miljødepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet se på hvordan operatørens beredskapsplaner kan gjøres tilgjengelige for myndighetene.

Statsråden for Samferdselsdepartementet mener at det vil være mulig å håndtere et utslipp som når kysten, selv om dette vil være krevende og ta lang tid. Kystverket arbeider også med å justere den statlige depotstrukturen slik at utstyret kan bli transportert raskere til forurensningen enn i dag. I forbindelse med at forvaltningsplanen Barentshavet og Lofoten skal revideres i 2020, vil Kystverket vurdere dimensjonen på den statlige beredskapen.

Statsråden for Samferdselsdepartementet peker på at departementet sammen med Klima- og miljødepartementet vil se nærmere på om Kystverkets kompetanse på oljevernberedskap kan utnyttes bedre. Ifølge statsråden for Klima- og miljødepartementet er tiltak for å forbedre samarbeidet mellom Kystverket og Miljødirektoratet i gang. Miljødirektoratet har begynt å gjennomgå hvordan miljørisiko og beredskap er regulert. I dette arbeidet har Miljødirektoratet dialog med Petroleums-tilsynet, Norsk olje og gass og Kystverket. I det videre arbeidet kan det også være aktuelt å samarbeide med Oljedirektoratet.

5 Sluttmerknad

Riksrevisjonen og statsråden for Olje- og energidepartementet er enige om at tildelingene av utvinningstillatelser i Barentshavet er i tråd med rammene som Stortinget har lagt, slik det også framkommer i Riksrevisjonens undersøkelse.

Enkelte av blokkene som er utlyst i Barentshavet, er nær særlige sårbare og verdifulle områder, slik som polarfronten og Bjørnøya. Selv om næringsaktiviteten ikke skal begrenses i disse områdene, jf. Innst. 455 S (2016–2017), er det viktig å vise særlig aktsomhet. Vilkår i utvinningstillatelsen er sammen med tillatelsen etter forurensningsloven et viktig virkemiddel for å sikre at operatøren borer brønnene i perioder med lavest miljørisiko. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor nødvendig at Olje- og energidepartementet har en bedre dialog med Klima- og miljødepartementet for å avklare om det er behov for strengere vilkår i utvinningstillatelser hvor det er særlige utfordringer.

Statsråden for Olje- og energidepartementet kjenner seg ikke igjen i Riksrevisjonens vurdering av at det er lite samhandling mellom petroleumsmyndighetene og miljømyndighetene ved planlegging, behandling og oppfølging av utbyggingsplaner i petroleumsvirksomheten. Statsråden er heller ikke kjent med at forutsetninger i godkjent PUD med betydning for miljøet, ikke oppfylles av operatør. Olje- og energiministeren mener at prosessen legger godt til rette for at miljømyndighetene kan involvere seg tidlig. Riksrevisjonens undersøkelse viser at mens Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet er tett involvert i planleggingen av utbyggingen, er Miljødirektoratet ikke på samme måte i direkte dialog med operatørene i planleggingsfasen for PUD. Miljødirektoratet har videre lite kontakt med Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet i denne fasen. Når miljømyndighetene gir sitt høringsinnspill til konsekvensutredningen av utbyggingen, er det sentrale valget for utbyggingsløsning gjort. Miljømyndighetene opplever også at operatørene endrer løsninger sammenlignet med det som var forutsatt i konsekvensutredningen. Dette viser etter Riksrevisjonens oppfatning at det er viktig med en bedre dialog mellom Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet for å sikre at kostnadseffektive miljøløsninger blir vurdert og fulgt opp av operatøren.

Riksrevisjonen, statsråden for Olje- og energidepartementet og fiskeriministeren er enige om at systemet med tillatelser og oppfølging av seismiske undersøkelser i hovedsak fungerer godt. Rådgivingen fra myndighetene kan likevel bli mer systematisk og kunnskapsbasert, særlig for å sikre at det ikke blir lagt unødvendige restriksjoner på petroleumsvirksomheten. Begge statsrådene mener videre at sjøpattedyr er godt ivaretatt gjennom seismikkrådgivingen og kravet om gradvis oppstart av lydilden. Riksrevisjonen har merket seg at Barentshavet er et viktig leveområde for mange arter sjøpattedyr. Nærings- og fiskeridepartementet påpekte i merknadene sine til utkast til hovedanalyserapport 27. november 2018 at sjøpattedyr kan påvirkes negativt av seismikk, men at det kan være store forskjeller mellom artene og at kunnskapen er dårlig. Effekter på sjøpattedyr har likevel ikke blitt vurdert av myndighetene i deres rådgiving til innmeldte seismikkundersøkelser. Riksrevisjonen merker seg at fiskeriministeren opplyser at sjøpattedyr vil inngå i Havforskningsinstituttet seismikkrådgiving fra 2019.

Riksrevisjonen merker seg ellers at Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet i hovedsak er enige i Riksrevisjonens anbefalinger og vil følge opp disse.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. februar 2019

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Gunn Karin Gjøl

Kenneth Svendsen

Jens A. Gunvaldsen

6 Om undersøkelsen

Gjelder departementene

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad forvaltningen bidrar til å ivareta hensynet til miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene, og hva som er årsakene til eventuelle svakheter. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2018. Med nordområdene menes Barentshavet og tilgrensende områder på norsk sokkel som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Undersøkelsen omfatter ikke selve åpningen av området for petroleumaktivitet, men senere myndighetsprosesser.

Leteaktiviteten i Barentshavet har økt de senere årene, to felt er i drift, og ett felt er under utbygging. Norge er gjennom internasjonale avtaler og petroleumsløven forpliktet til å ivareta miljø og fiskeri i forbindelse med petroleumsvirksomheten. Barentshavet har en av verdens høyeste tettheter av sjøfugl, er viktig som leve- og gyteområde for fisk og er svært viktig for norske fiskerier. Petroleumsvirksomheten kan påvirke miljøet blant annet gjennom utslipp av olje og kjemikalier til havet og gjennom støy fra seismiske undersøkelser. Påvirkningen på miljøet fra petroleumsvirksomheten i Barentshavet er foreløpig antatt å være liten. Virksomheten skal foregå slik at et høyt sikkerhetsnivå opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utviklingen. Sikkerhetsnivået på norsk sokkel er generelt høyt, men hvert år har det vært uønskede hendelser som i verste fall kunne ha ført til storulykker med akutt forurensning. Konsekvensene av en ulykke i nordområdene kan være store dersom et større utslipp av olje når sårbare områder ved iskantsonen, ved Bjørnøya eller nær Finnmarkskysten. Is, kulde, mørke og dårlig utbygd infrastruktur innebærer at det mange steder i Barentshavet er vanskelig å gjennomføre en effektiv oljevernaksjon for å redusere konsekvensene av et utslipp.

Myndighetsprosessene og roller og ansvar i petroleumsvirksomheten er beskrevet i Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten. Rettighetshaveren har ansvaret for å ivareta sikkerhet, miljø og beredskap. Olje- og energidepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Klima- og miljødepartementet med underliggende etater har ansvar for å stille krav til og følge opp rettighetshaveren for blant annet å redusere påvirkningen på miljøet, ivareta fiskeriene og redusere konsekvensene dersom det skulle skje en ulykke. Samferdselsdepartementet og Kystverket har ansvaret for den statlige oljevernberedskapen. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for fiskeripolitikken.

Undersøkelsen omfatter myndighetsprosessene i de områdene i Barentshavet som er åpnet for petroleumsvirksomhet, og samarbeidet mellom de involverte myndighetene – fra saksbehandling i forbindelse med seismiske undersøkelser, via utlysning og tildeling av utvinningstillatelser, samtykke og tillatelse til boring av brønner, og godkjenning av planer for utbygging og drift, til beredskap mot akutt forurensning fra petroleumsvirksomheten. Undersøkelsen omfatter påvirkning på fisk og andre naturverdier ved utslipp til havet, endringer på havbunnen og støy fra seismiske undersøkelser.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsløven)
 - lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsløven)
 - lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldløven)
-

- forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften), forskrift om styring og opplysningsplikt i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (styringsforskriften) og forskrift om ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten (ressursforskriften)
- St. meld. nr. 14 (2004–2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og beredskap med Innst. S. nr. 178 (2004–2005)
- St.prp. nr. 64 (2008–2009) Utbygging og drift av Goliatfeltet med Innst. S. nr. 363 (2008–2009)
- Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten med Innst. 143 S (2011–2012)
- Meld. St. 10 (2010–2011) Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med Innst. 433 S (2010–2011)
- Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet og tilleggsmelding Meld. St. 41 (2012–2013) med Innst. 495 S (2012–2013)
- Prop. 114 S (2014–2015) Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten med Innst. 382 S (2014–2015)
- Meld. St. 20 (2014–2015) Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten med Innst. 383 S (2014–2015)
- Meld. St. 35 (2015–2016) På rett kurs – forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning med Innst. 72 S (2016–2017)
- Meld. St. 35 (2016–2017) Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet med Innst. 455 S (2016–2017)
- budsjettproposisjoner fra Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet med innstillinger (2016–2017)
- Rapporten ble lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet ved brev 30. oktober 2018. Departementene har i brev i perioden 23.–28. november 2018 gitt kommentarer til rapporten.

Kommentarene fra Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet. Kommentarene fra Olje- og energidepartementet er delvis innarbeidet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet 22. januar 2019 og statsrådenes svar i perioden 6. februar – 11. februar 2019 følger som vedlegg.

Rapporten blir publisert på Riksrevisjonens nettsider 26. mars 2019 kl. 11.30.
<https://www.riksrevisjonen.no/petroleumsvirksomhet-i-nordomradene/>