



Innst. 124 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:173 S (2009–2010)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om tiltak for å styrke beredskapen ved uhell knyttet til oljeboring og -produksjon på store havdyp

Til Stortinget

Sammendrag

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

«I

Stortinget ber regjeringen opprette et teknologitvillingsprogram for å håndtere lekkasjer på dypt vann, hvor industrien stiller med alle nødvendige ressurser. Det innføres krav om deltagelse i programmet for å drive aktivitet på norsk sokkel.

II

Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å avdekke nødvendige endringer i vilkårene for å drive petroleumsaktivitet på norsk sokkel på bakgrunn av erfaringene fra 'Deepwater Horizon'. Utvalget skal levere sin innstilling senest høsten 2011.

III

Stortinget ber regjeringen innføre midlertidige stans i tildelinger av nye lete- og utvinningstillatelser, til behovet for nødvendige endringer i vilkårene for å drive petroleumsaktivitet på norsk sokkel på bakgrunn av erfaringene fra 'Deepwater Horizon', er avdekket.

IV

Stortinget ber regjeringen utarbeide en forpliktende opptrappingsplan for oljevernberedskapen langs kysten, som tar inn over seg dimensjonene av utslippet etter 'Deepwater Horizon'.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Marianne Marthinsen, Torstein Rudihagen, Tor-Arne Strøm og Laila Thorsen, fra Fremskrittspartiet, Oskar J. Grimstad, Henning Skumsvoll og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Nikolai Astrup, Bjørn Lødemel og Siri A. Meling, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, lederen Erling Sande, og fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, viser til at ulykken i Mexicogulften 20. april 2010 hvor boreriggen Deepwater Horizon brant og senere sank, var en tragisk hendelse hvor 11 menneskeliv gikk tapt. Videre medførte denne ulykken en akutt utblåsning av store mengder olje. Hendelsen er en kraftig påminnelse om at all offshore petroleumsaktivitet er forbundet med risiko, og at det er viktig med et kontinuerlig fokus på forbedring av sikkerhet og beredskap. Komiteen viser til at National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) anslår at 74 pst. av oljen er enten samlet opp, brent, naturlig oppløst i vannet eller fordampet.

Komiteen viser til at det har vært nedsatt en rekke utvalg både i USA, EU og Norge med tanke på å kartlegge hendelsesforløpet samt å se på hvilke forbedringer som kan gjøres – både med hensyn til regelverk, praksis og i forhold til oljevernberedskap.

En del av dette arbeidet pågår fremdeles, og det vil ta tid før en kan få en helhetlig, endelig oversikt over disse problemstillingene.

Komiteen viser til at Petroleumstilsynet allerede 7. mai 2010 opprettet en intern prosjektgruppe som skulle definere hvilke forhold knyttet til denne ulykken som kan sammenlignes med norsk petroleumsvirksomhet, samt gjøre vurderinger av hvilke tiltak som kan være aktuelle å implementere i norsk regelverk og praksis som følge av dette. Det vises til at denne prosjektgruppen også er i direkte kontakt med berørte myndigheter i USA og fortløpende innhenter ny informasjon fra disse. Komiteen støtter dette arbeidet.

Komiteen viser til at det i brev datert 15. november 2010 fra olje- og energiministeren varsles at erfaringer fra denne ulykken blant annet vil tas med i Arbeidsdepartementets stortingsmelding om helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet, som planlegges fremmet i løpet av vårsesjonen 2011. I samme brev påpekes det også at det er liten aktivitet på norsk sokkel hva angår boring på så dypt vann som i Mexicogulfen. Petroleumstilsynet har gjort vurderinger av aktuelle dypvannsbrønner på norsk sokkel, og de har ikke funnet grunnlag for å stanse boringene.

Komiteen vil understreke betydningen av et kontinuerlig fokus på sikkerhet og beredskap, og at lærdommen som høstes av ulykken i Mexicogulfen må bidra til å forbedre vårt regelverk, tilsyn og vår beredskap.

Komiteen viser til at norsk sokkel regnes for å være blant de områder i verden med de høyeste krav til sikkerhet og beredskap. Komiteen har merket seg at dette også har ført til at andre land, blant annet USA, ønsker å lære av vår forvaltning og praksis. Videre har norske bedrifter og kompetansemiljøer bidratt til å finne løsninger på nedstenging av brønner, samt bidratt med utstyr og kompetanse i forhold til opprenskningsarbeidet.

Komiteen viser til brev datert 19. november 2010 fra Oljeindustriens Landsforening (OLF) til energi- og miljøkomiteen, med beskrivelse av det industriinitiativet norsk olje- og gassindustri gjennom OLF startet som et oppfølgingsprosjekt etter ulykken med Deepwater Horizon. Prosjektets oppgave er å samle relevant informasjon fra granskingsrapporter og andre kilder for å vurdere påvirkning på norsk oljeindustri. Videre skal prosjektet vurdere behov for utvikling av nye metoder, standarder og teknologi for å forhindre eller begrense konsekvensene av undersjøiske utblåsninger.

Komiteen viser til at dette prosjektet er koordinert med andre internasjonale aktiviteter, slik at norsk olje- og gassindustri kan dra nytte av erfaringer på tvers av landegrenser. Komiteen mener det er positivt at norsk olje- og gassindustri har satt inn store ressurser for å lære av Deepwater Horizonulykken på tvers av selskaps- og landegrenser, og at de på den måten kan bidra til å redusere risikoen for at tilsvarende hendelser skal kunne skje på norsk sokkel.

Komiteen vil peke på at det på norsk sokkel stilles strenge krav til rettighetshavergrupper for tildeling av nye utvinningstillatelser og at ingen boring eller andre operasjoner tillates med mindre operatøren synliggjør at disse kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverkskrav. Komiteen anser at det er iverksatt tilfredsstillende tiltak fra norske myndigheter for å trekke lærdom av ulykken i Mexicogulfen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, vil foreslå at forslagene i Dokument 8:173 S (2009–2010) ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti tar opp forslag I, II og IV i Dokument 8:173 S (2009–2010).

Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen opprette et teknologiutviklingsprogram for å håndtere lekkasjer på dypt vann, hvor industrien stiller med alle nødvendige ressurser. Det innføres krav om deltagelse i programmet for å drive aktivitet på norsk sokkel.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å avdekke nødvendige endringer i vilkårene for å drive petroleumsaktivitet på norsk sokkel på bakgrunn av erfaringene fra «Deepwater Horizon». Utvalget skal levere sin innstilling senest høsten 2011.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utarbeide en forpliktende opptrappingsplan for oljevernberedskapen langs kysten, som tar inn over seg dimensjonene av utslippet etter «Deepwater Horizon».

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

de og Borghild Tenden om tiltak for å styrke beredskapen ved uhell knyttet til oljeboring og -produksjon på store havdyp – bifalles ikke.

v e d t a k :

Dokument 8:173 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Gran-

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 2. desember 2010

Erling Sande

leder

Siri A. Meling

ordfører

Vedlegg

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 15. november 2010

Representantforslag 173 S (2009–2010) – Tiltak for å styrke beredskapen ved uhell knyttet til oljeboring og -produksjon på store havdyp

Det vises til brev av 18. oktober med oversendelse av forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden; dokument 8:173 S (2009–2010). Forslagene lyder:

I

”Stortinget ber regjeringen opprette et teknologiutviklingsprogram for å håndtere lekkasjer på dypt vann, hvor industrien stiller med alle nødvendige ressurser. Det innføres krav om deltagelse i programmet for å drive aktivitet på norsk sokkel.”

II

”Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å avdekke nødvendige endringer i vilkårene for å drive petroleumsaktivitet på norsk sokkel på bakgrunn av erfaringene fra ”Deepwater Horizon”. Utvalget skal levere sin innstilling senest høsten 2011.”

III

”Stortinget ber regjeringen innføre midlertidig stans i tildelinger av nye lete- og utvinningstillatelser, til behovet for nødvendige endringer i vilkårene for å drive petroleumsaktivitet på norsk sokkel på bakgrunn av erfaringene fra ”Deepwater Horizon” er avdekket.”

IV

”Stortinget ber regjeringen utarbeide en forpliktende opptrappingsplan for oljevernberedskapen langs kysten, som tar inn over seg dimensjonene av utslippet etter ”Deepwater Horizon”.”

Svar:

BAKGRUNN

Ulykken i Mexicogulfen er svært alvorlig. Den er en påminnelse om risikobildet i petroleumsvirksomheten. 11 menneskeliv gikk tapt. Ulykken har med all tydelighet vist hvor viktig sikkerheten er for petroleumsvirksomheten. Sikkerhet er vår høyeste prioritet. Vi har et høyt sikkerhetsnivå i norsk petroleumsvirksomhet

og risikoutviklingen de senere år har vært positiv.

Utblåsningen fra Transoceans borerigg Deepwater Horizon skjedde 20. april. Riggen boret på oppdrag for BP og var i ferd med å avslutte boringen på Macondofeltet, 75 km fra land, da ulykken skjedde. Vannndypet var ca 1500 meter.

Riggen brant i to dager før den sank. Stigerøret kollapset. Råolje strømmet ut gjennom tre brudd i stigerøret. BP kjørte etter ulykken flere parallelle løp for å begrense skadene. Det er anslått at 4,9 millioner fat olje slapp ut i vannet før brønnen ble stengt mekanisk den 16. juli. Den 19. september ble brønnen lukket fra undersiden og regnes som endelig stengt.

En storstilt oljevernaksjon ble igangsatt i kjølvannet av ulykken. Mange tusen mennesker og en stor mengde fartøyer var engasjert i aksjonen for å beskytte kyst- og strandsonen.

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) under US Department of Commerce offentliggjorde den 4. august sin rapport om hva som hadde skjedd med oljen. NOAA anslår at av de 4,9 millioner fat olje som ble sluppet ut er 74 prosent av oljen enten samlet opp, brent, naturlig oppløst i vannet eller fordampet.

DRØFTING

Petroleumsvirksomheten er teknologiintensiv. Det foregår en kontinuerlig utvikling av ny teknologi for å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse, herunder håndtering av risiko forbundet med olje- og gassvirksomheten. Teknologiutvikling knyttet til håndtering av lekkasjer på dypt vann følges opp i dag gjennom pågående programaktiviteter i Norges forskningsråd, og gjennom berørt samarbeid i olje- og gassnæringen. De offentlige forsknings- og teknologiprogrammene er knyttet til næringens egen teknologistrategi; OG21 som bl.a. har et fokus på risiko forbundet med olje- og gassvirksomhet.

Innenfor FoU-programmet PETROMAKS i Norges forskningsråd har det siden 2002 vært en egen satsing på helse, miljø og sikkerhet (HMS) i petroleumsvirksomheten. Som ved OG 21 har håndtering av sikkerhet og risikostyring på alle nivåer i virksomheten vært et temaområde i denne forskningen. Beredskap og håndtering av eventuelle akutte utslipp av hydrokarboner til sjø, samt relevant teknologiutvik-

ling innen leting- og produksjon slik som boring, omfattes også.

Forskningsrådet har overfor aktørene i bransjen tatt initiativ til å sikre økt industriengasjement i HMS-forskningen på norsk sokkel. Norsk Dypvannsprogram mellom oljeselskaper med utvinnings-tillatelse på dypt vann har i flere år gjennomført prosjekter av relevans for oljeutslipp på kontinentalsokkelen. På globalt nivå pågår det for tiden et utstrakt samarbeid innen teknologiutvikling med utgangspunkt i utblåsing på dypt vann.

Håndtering og forståelse av den risiko som ligger til grunn for petroleumsvirksomheten er av høyeste prioritet. Arbeidsdepartementet og deres underliggende etat Petroleumstilsynet har myndighetsansvaret for helse, miljø og sikkerhet på i norsk petroleumsvirksomhet. Petroleumstilsynets rolle for å beskytte natur og miljø mot skader er først og fremst rettet mot den forebyggende siden - ved å bidra til å hindre at miljøskadelige ulykker skjer. I tillegg har Petroleumstilsynet en rolle i forbindelse med såkalt "bekjempelse ved kilden", altså operatørs beredskap for å stoppe en lekkasje.

Det bør påpekes at det pågår en rekke myndighetsgranskninger av hendelsen i USA, og resultater og anbefalinger fra disse er foreløpig ikke kjent. Dette vil være sentrale kilder til kunnskap om hvilke tiltak som må iverksettes for å forhindre at slike ulykker skjer i fremtiden. Det er imidlertid allerede nå igangsatt en rekke oppfølgingsaktiviteter både på myndighetssiden og innad i næringen, også i Norge.

Petroleumstilsynet opprettet den 7. mai 2010 en intern prosjektgruppe hvis oppgave å definere hvilke forhold knyttet til ulykken på riggen Deepwater Horizon den 20. april som kan sammenlignes med norsk petroleumsvirksomhet, og gjøre nødvendige vurderinger av disse og definere relevante aksjonspunkter.

Prosjektgruppen arbeider med å ta stilling til en rekke ulike scenarioer knyttet til ulykken. Målet er å vurdere alle faser av hendelsen opp mot norske forhold og norsk regelverk, slik at eventuelle behov for endringer kan initieres så tidlig som mulig. Prosjektgruppen har direkte kontakt med berørte myndigheter i USA og sørger for fortløpende innhenting ny informasjon.

Arbeidsdepartementet arbeider for tiden med en stortingsmelding om helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet, som er etter planen skal fremlegges vårsesjonen 2011. Meldingen vil i et eget kapittel behandle ulykken med Deepwater Horizon og fremsette forslag til tiltak som det vil være grunnlag for, gitt kunnskapsgrunnlaget ved fremleggelse.

Det arbeides for tiden med å oppdatere forvaltningsplanen for Barentshavet. Det vil i denne sammenheng bli lagt fram en stortingsmelding i vårsesjonen 2011. Det faglige grunnlaget for forvaltningsplanen var ferdigstilt da ulykken med Deepwater Horizon fant sted. Som følge av dette har den interdepartementale styringsgruppen for forvaltningsplanarbeidet gitt Risikogruppen¹ i oppdrag å foreta en gjennomgang av tilgjengelig informasjon fra ulykken og foreta en sammenligning med norske forhold. Styringsgruppen har bedt om en samlet vurdering fra Risikogruppen om forhold ved ulykken i Mexicogulven og den pågående opprenskningsaksjonen. Arbeidet skal omfatte forhold som kan endre forutsetningene eller vurderingene i Risikogruppens tidligere arbeid knyttet til faglig grunnlag for oppdateringen av forvaltningsplanen, men også omtale andre forhold ved ulykken som er relevante å trekke frem.

Forvaltningsplanen skal legge til grunn en økosystembasert forvaltning av havområdene. Erfaring fra tidligere forvaltningsplaner er at disse setter rammer for og krav til petroleumsakktivitet i det havområdet den omfatter.

Både Arbeidsministeren og jeg har hver for oss og sammen hatt møter med aktørene i petroleumsnæringen for å forsikre seg om at næringen så fort som mulig innhenter kunnskap og erfaring fra ulykken. Petroleumstilsynet har overfor Oljeindustriens Landsforening (OLF) understreket behovet for at næringen vurderer godheten av beredskapsprinsippene som ligger til grunn for å stanse en eventuell utblåsing i Norge. Tilsynet har også bedt OLF utrede nåværende strategier for å begrense skadevirkningene fra en utblåsing skjer til den er stoppet, samt identifisere eventuelle forbedringsbehov. Dette er en oppgave som OLF har påtatt seg sammen med operatører på norsk sokkel. I regi av OLF har også næringen i Norge en bredere oppfølging av ulykken.

Det er også igangsatt internasjonale aktiviteter for å følge opp ulykken med Deepwater Horizon. EU-kommisjonen har utarbeidet et omfattende dokument hvor det legges opp til det skal iverksettes et større arbeid med sikte på å utvikle fastere rammer for petroleumsvirksomhet innenfor EU. Dokumentet legger blant annet opp til utvikling av krav i forhold til økonomisk ansvar ved akutt forurensing, krav ved tildeling av rettigheter/lisenser, krav til sikkerhetsregelverket og anvendelse av beste tilgjengelig teknologi og krav til oljevernberedskap. EU-dokumentet vil bli vurdert av norske myndigheter.

¹ Faggruppe som består av relevante etater, blant annet, Kystverket, Klif, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, Direktoratet for naturforvaltning, Polarinstituttet.

Videre er de 16 partene i Konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR) enige om en prosess for å vurdere erfaringene fra ulykken i Mexicogulften med sikte på å avklare relevansen av eventuelle ytterligere tiltak innenfor OSPARs rammer. Partene vil gjennomgå sine regler og rutiner i lys av det som skjedde i Mexicogulften, spesielt når det gjelder tillatelser til boring under ekstreme forhold, og rapportere resultatene til OSPAR. Videre skal en korrespondansegruppe ledet av Norge ved Klima- og forurensningsdirektoratet vurdere rapporter fra nasjonale vurderinger, USAs etterforskningsrapport (som kommer i mars 2011) og overnevnte kommunikasjon fra EU-kommisjonen av 13. oktober. Partene i OSPAR vil deretter i fellesskap og på bakgrunn av disse rapportene og evalueringene vurdere behovet for tiltak innenfor rammen av Konvensjonen.

Overstående viser at det pågår et omfattende arbeid med å høste lærdom fra Deepwater Horizon ulykken og hva ulykken eventuelt vil ha å si for vilkår som blir stilt for petroleumsvirksomheten. Eventuelle endringer i vilkår vil gjelde for nye utvinningstillatelser på norsk sokkel, men det er viktig å være klar over at det vil ta tid før alle amerikanske gransknin- ger blir konkludert.

I Norge som i resten av verden arbeides det nå for å forstå årsakene til ulykken – og å drøfte hva man kan gjøre for å unngå lignende ulykker. Hendelsen i Mexicogulften skjedde på dypt vann som det per i dag er det lite slik aktivitet på norsk sokkel. Det bores for tiden en dypvannsbrønn på norsk sokkel, dette gjelder operatørselskapet Norske Shells brønn på Dalsnuten-prospektet på ca 1450 meters havdyp. Norske Shell har tidligere i sommer også boret en avgrensingsbrønn på Gro-feltet på ca 1350 meters havdyp. Sikkerhetsmyndighetene har foretatt konkrete vurderinger av både Dalsnuten- og Gro-boringen. Petroleumstilsynet har vurdert at det ikke er grunn til å stoppe boringene.

Pågående aktivitet og tildelinger av nye utvinningstillatelser vil være gjenstand for en konkret vurdering fra myndighetene. Dette gjelder blant annet i forbindelse med leteboring hvor Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, Helsetilsynet og Klima- og forurensningsdirektoratet må gi sine samtykke til leteboringen. Kystverket, som er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet, har ansvaret for den statlige beredskapen mot akutte utslipp. Oljevernberedskapen på petroleumssinnretninger på norsk sokkel er operatørens ansvar, og kravene til oljevernberedskap fastsettes av Klima- og forurensningsdirektoratet.

Kystverket kan, dersom situasjonen tilsier det, overta ledelsen av en oljevernaksjon knyttet til utslipp fra en petroleumssinnretning. I tilfeller med utslipp fra et tankfartøy eller lignende vil Kystverket

normalt iverksette en statlig oljevernaksjon og iverksette aksjonsledelsen. Dersom det skulle skje en hendelse på norsk sokkel med et utslipp i størrelsesorden av det som nylig fant sted i Mexicogulften, vil det svært raskt bli vurdert om Kystverket skal ta over det operative ansvaret for oljevernaksjonen. Videre vil saken løstes inn i Regjeringens kriseutvalg.

Ved et stort utslipp vil privat (operatørselskape), statlig, og kommunale/interkommunale beredskap bli koplet inn. Staten har i henhold til lovverket myndighet til å innkalle kommunale beredskapsressurser og ressurser fra private aktører med beredskapsplikt, og er det fare for meget betydelig forurensningsskade kan enhver gis pålegg om å stille til rådighet materiell eller personell for å bekjempe ulykken.

Videre har staten inngått samarbeid med andre stater om bistand ved akutt forurensing og kan anmode om ressursbistand fra de nordiske land gjennom København-avtalen og fra nordsjølandene gjennom Bonn-avtalen. Det er også inngått en overenskomst mellom Norge og Russland om samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet, samt en felles beredskapsplan for oljevernaksjoner til sjøs mellom Norge og Storbritannia. Norge deltar videre i EUs samordningsmekanisme og vil kunne formidle forespørsler om bistand gjennom EUs overvåkings- og informasjonssenter (EU MIC).

OPPSUMMERING

Avslutningsvis ønsker jeg å bemerke følgende som oppsummerer regjeringens syn på forslagene.

Teknologiutvikling er viktig. Det foregår et kontinuerlig arbeid med å forbedre og videreutvikle teknologi for petroleumsvirksomheten. Det er etablert et teknologiutviklingsprogram som omfatter håndtering av lekkasjer på dypt vann.

Norske myndigheter har igangsatt en rekke aktiviteter med sikte på oppfølging av ulykken i Mexicogulften. Flere av disse vil innebære i at Stortinget vil bli forelagt vurderinger, strategier og tiltak på området. De pågående aktivitetene vil bidra til ny kunnskap, men det er foreløpig usikkerhet hvilke årsaksforhold og konklusjoner som vil bli lagt til grunn. Aktivitetsnivået knyttet til oppfølging av ulykken er av et slikt omfang at norsk kompetanse på området i betydelig grad allerede er engasjert i dette arbeidet.

På norsk sokkel stilles det strenge krav til erfaring for rettighetshavergrupper for tildeling av nye utvinningstillatelser både når det gjelder operasjonell erfaring, boring i områder hvor det forventes høyt trykk og/eller høy temperatur og på store havdyp. Ingen boringer eller andre operasjoner på norsk sokkel tillates med mindre operatøren synliggjør at disse

kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverkskrav og på en trygg måte.

Den statlige beredskapen mot akutt forurensning er dimensjonert og lokalisert ut fra kunnskap om miljørisiko langs kysten. Det innebærer at beredskapsnivået må vurderes i lys av trafikkutvikling, gjennomførte tiltak og andre faktorer som påvirker risikobildet. Kystverket gjennomfører nå en oppdatert miljørisiko- og beredskapsanalyse. Den oppdaterte analysen vil være et viktig grunnlagsdokument for

regjeringens videre oppfølging av statens beredskap mot akutt forurensning langs kysten og dimensjoneringen av denne.

I løpet av vårsesjonen 2011 vil Stortinget få seg forelagt tre meldinger som vil ha en grundig omtale av Deepwater Horizon ulykken. I meldingene vil regjeringen ta i bruk den lærdom som er høstet fra ulykken og vil ta stilling til om det er behov for justeringer av vilkårene som vi stiller til å drive petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.

