



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

AU-TPD DW MU-00423

Vår ref

17/2741-7

Dato

15. november 2017

Avgjørelse av klagesak - tillatelse etter forurensningsloven i forbindelse med Statoil ASAs boring av avgrensingsbrønn 30/8-5 Tune Statfjord

Norges Fiskarlag, Fiskebåt, Pelagisk Forening, Naturvernforbundet og Bellona har påklaget Miljødirektoratets vedtak av 26. september 2017 om tillatelse til boring av avgrensingsbrønn 30/8-5 Tune Statfjord. Klima- og miljødepartementet finner etter en samlet vurdering av saken at klagene ikke tas til følge.

Miljødirektoratet ga Statoil ASA (Statoil) tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven i forbindelse med boring av avgrensingsbrønn 30/8-5 Tune Statfjord ved brev 26. september 2017. Tillatelsen ble påklaget av Norges Fiskarlag i brev av 3. oktober 2017, henholdsvis Fiskebåt og Pelagisk Forening i brev av 4. oktober, Naturvernforbundet i brev av 9. oktober og Bellona i brev av 16. oktober 2017. Statoil har kommentert klagene i brev av 15. oktober 2017. Miljødirektoratet anbefaler at vedtaket opprettholdes og oversendte klagene til Klima- og miljødepartementet for avgjørelse ved brev 31. oktober 2017. De ber om at departementet utvider vilkåret gitt til Statoils operasjoner på Krafla til å omfatte Statoils nåværende og kommende operasjoner ved Vikingbanken. Det vises også til Miljødirektoratets brev av 27. oktober 2017 om at klagene gis oppsettende virkning, og at aktiviteten dermed ikke kan starte før klagesaken er endelig avgjort.

1. Sakens bakgrunn

Avgrensingsbrønnen Tune Statfjord ligger på Vikingbanken i Nordsjøen, omtrent 118 km fra nærmeste land (Øygarden). Havdypet er 92 m. Det ble gjort funn av kondensat på samme lokasjon i 1996.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling

Saksbehandler
Hanne Marie Øren

Vikingbanken er et viktig område for nøkkelarten tobis. Tobis er spesielt stedbunden og ligger nedgravd i sand det meste av året. Fra desember til januar ligger befruktete egg på havbunnen til de klekkes i februar. Deretter flyter tobislarvene fritt i vannmassene. Når disse gyteproduktene blir svømmedyktige, samler de seg i større konsentrasjoner på tobisfeltene i mai og juni før de bunnslår på sensommeren.

Vikingbanken ligger i et område med etablert petroleumsvirksomhet. Tunefeltet er en havbunnsutbygging der brønnstrømmen transporteres i rør til Oseberg for prosessering. Tune-feltet ble funnet i 1995, plan for utbygging og drift ble godkjent i 1999 og produksjonen startet i 2002. Stjerne er et annet funn på Vikingbanken, som er bygget ut med en havbunnsramme og som også prosesseres på Oseberg. Produksjonsstart var i 2013. Det har videre vært flere borer på og ved Vikingbanken i de senere årene og flere rørledninger krysser området.

Formålet med boringen av brønnen er å fastslå om det kan være mulighet for tilleggsreserver til Tune-feltet som kan øke feltets levetid. Statoil anser en avklaring av potensialet i Tune Statfjord som kritisk for fremtidig bruk av infrastrukturen på Tune, som ellers vil bli nedstengt innenfor de nærmeste år. Planlagt borestart er midten av november.

Statoil har gjennom Miljødirektoratets vedtak fått tillatelse til utslipp til sjø og luft, jf. forurensningsloven § 11. Det er stilt vilkår om at borekaks boret med vannbasert borevæske skal ledes ca. 1200 meter vekk fra borelokasjonen. Selve utslippspunktet er da 300 meter utenfor Vikingbanken. Vedtaket omfatter videre tillatelse til utslipp av kjemikalier i gul og grønn kategori, som i hovedsak vil bli sluppet ut sammen med borekaks utenfor tobisområdet. Videre omfatter tillatelsen forbruk av oljebasert borevæske og forbruk av kjemikalier i lukkede systemer. Det er i tillegg stilt særskilte krav til beredskap mot akutt forurensning, jf. forurensningsloven § 40, jf. forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomhet (aktivitetsforskriften) § 73.

2. Innholdet i klagen

Norges Fiskerlag, Fiskebåt, Pelagisk Forening, Naturvernforbundet og Bellona har påklaget Miljødirektoratets vedtak og ber om at vedtaket omgjøres slik at søknaden fra Statoil om boring av Tune Statfjord avslås.

Sårbarhet for tobis på Vikingbanken

Klagerne viser til viktigheten av Vikingbanken som gyte- oppvekst- og leveområde for tobis som grunnlag for sine klager. De viser til tobis som en viktig nøkkelart i Nordsjøen, at bestanden på Vikingbanken er kritisk lav, og at det derfor har vært forbudt å fiske tobis i dette området siden 2009.

Fiskebåt anfører at utslipp fra oljenæringen kan ha negative konsekvenser for fiskebestandene i Nordsjøen, og særlig for tobis. Klagerne er bekymret for at brønnen vil forverre forholdene for tobisbestanden og mener at aktivitet i eller ved et SVO-område ikke

må tillates ut fra prinsippet om føre-var. Bellona anfører at boring i dette området er i strid med forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak.

Utslipp av borekaks og kjemikalier

Klagerne mener det er usikkert om utslippspunkt 300 meter fra ytterkanten av Vikingbanken og bruk av borevæske med lavest mulig partikkelinnhold er godt nok for å hindre spredning og nedslamming av Vikingbankens leveområde for tobis. De stiller også spørsmål ved Miljødirektoratets konklusjon om at utslippene av kjemikalier ikke forventes å ha betydelige effekter for miljøet, samtidig som det vurderes at det er usikkerhet knyttet til mulige effekter av kjemikalier og produsert vann på tobis.

Ankerlegging

Pelagisk Forening og Norges Fiskarlag viser til at Statoil planlegger å ankre opp riggen under boring på grunn av lite vandyp. De forventer at ankre bidrar til en forstyrrelse av sedimentene som tobisen er avhengig av som habitat.

Akutt forurensning

Naturvernforbundet peker i sin klage på at risikobegrepet i HMS-regelverket er oppdatert og mener at de potensielt negative effektene, dersom det skulle forekomme en oljeutblåsning eller akutt forurensning, nå skal vektlegges i større grad i kombinasjon med usikkerhet eller mangel på kunnskap.

Naturvernforbundet viser til at Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet i sine høringsuttalelser er kritiske til tilleggsstudiet som vurderer effekter på tobis gitt en sjøbunnsutblåsning, og at grenseverdien på 58 ppb THC ikke er basert på forsøk på tobis. De peker også på usikkerheten både i spredningsberegninger og fordeling av tobislarver i tid og rom og mener dette tilsier at miljørisiko for tobis ikke er riktig fremstilt og vurdert.

Avveininger av prinsippene i Naturmangfoldloven

Klagere mener at Miljødirektoratets behandling av søknaden bryter med føre-var-prinsippet, som er nedfelt i naturmangfoldloven § 9. Norges Fiskarlag mener i tillegg at det ikke er gjort tilstrekkelig vurdering av samlet belastning av petroleumsvirksomhet for tobis på Vikingbanken.

Samtlige klagere anfører at petroleumsaktivitet i området vil kunne medføre uopprettelig skade. Pelagisk forening, Fiskebåt og Norges Fiskarlag peker i tillegg på at dette vil kunne gå ut over fiskerinæringens interesser i området. De mener at dette må veie tyngre enn hensynet til petroleumsindustriens interesser.

3. Merknader til klagene

Statoil har kommentert klagene i brev av 19. oktober 2017. Statoil mener det ikke er grunnlag for å omgjøre Miljødirektoratets beslutning om å gi tillatelse for denne brønnen.

4. Departementets vurderinger

Utgangspunktet for vurderingen

Ved vurdering av om det skal gis tillatelse etter forurensningsloven § 11, eventuelt på hvilke vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. § 11 fjerde ledd.

Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) § 11 omhandler prinsipper for risikoreduksjon. I henhold til bestemmelsen, skal skade eller fare for skade på mennesker, miljø eller materielle verdier forhindres eller begrenses i tråd med helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, og utover dette nivået skal risikoen reduseres ytterligere så langt det er teknisk og økonomisk mulig.

Bestemmelsen viser videre til at den ansvarlige skal velge de tekniske, operasjonelle eller organisatoriske løsningene som gir de beste resultater, at føre var-prinsippet skal følges ved usikkerhet om virkninger av løsninger, og at operatøren har en generell substitusjonsplikt når det gjelder faktorer som kan volde skade eller ulempe for miljøet.

I vurderingen av om det skal gis tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven, skal bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8-10 om krav til vurdering av kunnskapsgrunnlaget, føre var-prinsippet, økosystemtilnærming og samlet belastning trekkes inn i skjønnsutøvingen. I tillegg skal forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 trekkes inn i vurderingen. Miljøkonsekvensene av tiltaket skal vurderes i et helhetlig og langsiktig perspektiv, der hensynet til det planlagte tiltaket og eventuelt tap eller forringelse av naturmangfoldet på sikt avveies. Målet i henhold til § 5 er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.

Miljøverdier i området og rammene for petroleumsvirksomhet

Borestedet ligger på Vikingbanken, som er et etablert gytefelt og leveområde for tobis. Tobis er en nøkkelart, og tobisområdene er dermed også viktig for tilstanden til økosystemet i Nordsjøen.

Mengden tobis på Vikingbanken har vært kritisk lav siden slutten av 1990-tallet. Fiske etter tobis i den norske delen av Nordsjøen ble stanset i juni 2008 på grunn av den alvorlige tilstanden for bestanden og nedfisking i enkelte områder. For å sikre en bærekraftig forvaltning av bestanden, ble det i 2010 innført såkalt områdebasert forvaltning, som innebærer at områder vekselvis vil være åpne og stengt for kvoteregulert fiske. På Vikingbanken er imidlertid forekomsten av tobis så lav at området fortsatt er stengt for fiske etter tobis. Det er en forvaltningsmålsetning å gjenoppbygge tobisbestanden på Vikingbanken.

På grunn av betydningen for tobis, er Vikingbanken identifisert som et særlig verdifullt og sårbart område (SVO) i forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak.

At et område er definert som SVO betyr ikke at det er gitt direkte virkninger i form av begrensninger for næringsaktivitet, men det signaliserer at det er viktig å vise særskilt aktsomhet ved aktivitet i området. I rammene for petroleumsvirksomhet i forvaltningsplanen, er det derfor fastlagt at leteboring på og i en sone rundt tobisfeltene skal gjennomføres slik at gyting i minst mulig grad blir forstyrret og uten utslipp av borekaks, slik at kvaliteten på tobisfeltene ikke forringes gjennom nedslamming fra boreaktivitet. I forbindelse med mulige feltutbygginger i området, skal det benyttes løsninger som i minst mulig grad endrer bunnforholdene i tobisfeltene. Det er ikke tillatt med leteboring i perioden fra 1. april til 30. juni i de områder der det faktisk fiskes etter tobis..

Utslipp av borekaks og kjemikalier

I tråd med rammene i forvaltningsplanen, vil borekaks bli ledet 300 m utenfor SVO-området. Departementet viser til Miljødirektoratets vurdering av at denne avstanden er tilstrekkelig for at borekaks og partikler ikke vil sedimentere og forringe tobishabitatet.

Kjemikaliene som er tillatt sluppet ut er i gul og grønn kategori, og er vurdert å ha akseptable miljøegenskaper i marint miljø. Kjemikaliene vil i hovedsak slippes ut sammen med borekaksen utenfor Vikingbanken. Miljødirektoratet vurderer at utslippet ikke vil ha miljøkonsekvenser av betydning.

Oppankring

Grunt havdyp gjør at det ikke er mulig å benytte borerigg på dynamisk posisjonering ved denne boringen, og riggen vil derfor ankres opp. Sanden i området er hard og tykk, og etter Miljødirektoratets vurdering er det godtgjort at oppankringen ikke vil føre til varige endringer på bunnen, som gjør den uegnet for tobis.

Akutte utslipp

Forventet funn ved boringen er gass/kondensat. På grunn av lave utblåsningsrater av kondensat, vurderer Miljødirektoratet at miljørisiko knyttet til boringen er akseptabel, selv uten effekt av beredskapstiltak. En eventuell utblåsing vil sannsynligvis gi et begrenset influensområde og begrensede konsentrasjoner i vannsøylen. Departementet viser til Miljødirektoratets vurdering av at et akutt utslipp med lave rater av et kondensat raskt vil forvitte og sannsynligvis ikke vil gi konsentrasjoner i vannsøylen som kan medføre skade av betydning for tobis-rekrutteringen. Videre vurderes sannsynligheten for et større akutt utslipp av kjemikalier som liten ved en enkelt boring. Operasjonen vil heller ikke overlappe med perioden hvor tobislarvene samler seg over Vikingbanken for bunnslåing. Det stilles imidlertid krav i tillatelsen til at Statoil skal ha dokumenterte rutiner for å vurdere, og eventuelt gjennomføre, beredskapstiltak for kondensat og andre petroleumsprodukter.

Tidspunktet for boringen

Behovet for å legge petroleumsaktiviteter på Vikingbanken til perioder med lavest mulig miljørisiko for tobis har vært tatt opp med Statoil tidligere, senest i forbindelse med boringer på Krafla-prospektet. Miljødirektoratet påpeker i sitt vedtak at miljørisikoen kunne vært enda lavere dersom Statoil hadde lagt boringen helt utenfor gyteperioden. Klima- og miljødepartementet er enig med direktoratet i at boringen i dette tilfellet burde ha vært planlagt slik at gyting i enda mindre grad vil kunne bli forstyrret.

Risikovurdering av petroleumsaktivitet på Vikingbanken

Departementet vil understreke viktigheten av at det tas tilstrekkelig hensyn til tobis når det planlegges fremtidig aktivitet på og nær Vikingbanken. Miljødirektoratet har bedt Klima- og miljødepartementet utvide vilkåret knyttet til samlet risikovurdering av tobisbestanden og risikoreduserende tiltak i Krafla-området til også å omfatte Statoils nåværende og kommende virksomhet på og ved Vikingbanken. Departementet mener det er behov for å styrke kunnskapen om påvirkning av tobis i området. Siden denne boringen bidrar lite til den samlede belastningen i området, finner departementet ikke grunn til å pålegge et slikt vilkår knyttet til denne konkrete saken. Vi mener imidlertid at Statoil, som operatør for felt på og nær Vikingbanken, har et ansvar for å utrede hvordan egen aktivitet kan påvirke tobisbestanden på Vikingbanken. Slik informasjon vil for eksempel kunne bli etterspurt i forbindelse med eventuelle konsekvensutredninger for nye utbygginger i området.

Samlet vurdering

Klima- og miljødepartementet deler klagernes bekymring for den lave tobisbestanden på Vikingbanken. Departementet slutter seg imidlertid til Miljødirektoratets vurdering om at bidraget til den samlede belastningen fra den omsøkte boringen, både knyttet til fysisk påvirkning av havbunn, regulære utslipp til sjø og risiko for akutt forurensning, er av liten betydning og ikke vil forstyrre tobis i vesentlig grad med de tiltakene som er pålagt og planlagt gjennomført.

Klima- og miljødepartementet vurderer derfor at boringen av Tune Staffjord, med de tiltakene som skal gjennomføres, er i tråd med forvaltningsplanen for Nordsjøen og de rammene som er satt for boring på Vikingbanken. Vi støtter videre Miljødirektoratet i deres vurdering av at aktiviteten ikke vil medføre mulige vesentlige konsekvenser for tobis og naturmangfoldet, og at vedtaket som er gitt ikke bryter med føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

5. Konklusjon

Departementet finner etter en samlet vurdering at klagen ikke tas til følge og opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 26. september 2017.

Med hilsen

Per Wilhelm Schive (e.f.)
avdelingsdirektør

Hanne Marie Øren
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste:

Fiskebåt	Røysegata 15	6003	Ålesund
Miljøstiftelsen Bellona	Postboks 2141 Grunerløkka	0505	OSLO
Naturvernforbundet	Mariboegate 8	0183	OSLO
Norges Fiskarlag	Postboks 1233 Torgarden	7462	TRONDHEIM
Pelagisk forensing	Slottsgt 3	5003	BERGEN