

FISKERIDIREKTORATET	
ARKIV	333
05. NOV. 2004	
SAK.NR.	DOK.NR.
2003 / 4881	80
U.O. §	



Fiskeridirektoratet
Postboks 185, Sentrum
5804 Bergen

Oslo, 30. oktober 2004

Høringsuttalelse: Utredning av konsekvenser av fiskeri i Lofoten- Barentshavet

Vi viser til brev av 16.06.04 (deres referanse 03/4881) om anmodning om høringsuttalelse til utredning av fiskeri i Lofoten og Barentshavet. Natur og Ungdom er positive til mange av de råd og anbefalinger utredningen presenterer for videre forvaltning av fiskeriressurser i Barentshavet-Lofoten og oversender med dette Natur og Ungdoms kommentarer til utredningen.

Helhetlig forvaltning

Natur og Ungdom er glad for at Regjeringen har satt i gang et arbeid med en helhetlig forvaltningsplan for Lofoten-Barentshavet, som den gjeldende utredningen vil danne grunnlaget for. For å sikre en god forvaltning av dette internasjonalt viktige havområdet er det avgjørende at miljøpåvirkningen av alle virksomheter sees i sammenheng, og at nødvendige arealmessige avveininger kan gjøres ut fra et samlet grunnlag.

Natur og Ungdom er svært skeptisk til den måten arbeidet med forvaltningsplanen har foregått på. Regjeringen besluttet å åpne for petroleumsvirksomhet i Barentshavet før forvaltningsplanen var ferdig, og på tross av de rådene fagmiljøene ga. Dette vedtaket har

ødelagt mye for å kunne ta en beslutning om en helhetlig forvaltning. Med bakgrunn i dette er vi bekymret for den videre prosessen rundt forvaltningsplanen. Det er avgjørende at all aktivitet som kan skade økosystemet i Barentshavet avventes inntil forvaltningsplanene er ferdig.

I forbindelse med utredningsprogrammet for de fire sektorutredningene, skipsfart, petroleumsvirksomhet, fiskeri og ytre påvirkning, påpekte Natur og Ungdom at områder som vil påvirkes av virksomheten innenfor alle de fire utredningssektorer lett vil få en oppsplittet behandling som gjør at samlede effekter ikke vil bli godt nok vurdert. Dette gjelder spesielt problematikken rundt introduserte arter, noe vi også vil omtale nærmere i dette dokumentet.

For å kunne oppnå regjeringens målsettinger om en helhetlig forvaltning er det viktig at slike områder får en god samlet behandling i sluttrapporten som skal utarbeides med utgangspunkt i de fire sektorutredningene. Vi forventer derfor at denne

samlerapporten ser nærmere på kumulative effekter av påvirkningen fra de ulike sektorene.

Det er avdekket store kunnskapshull om økosystemet i Barentshavet og konsekvenser av ulike påvirkning. Natur og Ungdom mener det er gjort svært lite for å skaffe ny kunnskap. Det vi har fått opplyst er at forvaltningsplanen skal avdekke kunnskapshull og man i ettertid skal bruke tid på å skaffe til veie ny kunnskap. Det er positivt at det blir lagd en oversikt over kunnskapshullene, men en slik oversikt må ikke brukes som en utsettelse for å samle inn ny kunnskap og kan heller ikke benyttes som beslutningsgrunnlag for å sette iver irreversible inngrep i disse havområdene. For at forvaltningsplanen skal kunne være et verktøy for å styre forvaltningen av området må planen være dynamisk slik at den kan endres ettersom kunnskapsgrunnlaget blir bedre.

En viktig oppgave i arbeidet med forvaltningsplanen er utarbeidelse av petroleumsfrie områder. Det er en rekke problemstillinger som må avklares. Hvilke kriterier skal ligge til grunn for vern av et område, avklaring av juridisk problemstillinger, utarbeidelse av en forvaltningsmodell. Vedlagt ligger et arbeidsnotat om petroleumsfrieområder utarbeidet av Natur og Ungdom, som går dypere inn i disse problemstillingene. Det er positivt at det er definert spesielt verdifulle områder (SVO). Spørsmålene om avgrensning for petroleumsfrie må vurderes bredere enn kun utfra disse områdene. Det er en rekke problemer som ikke er tatt hensyn til i denne avgrensningen for eksempel buffersoner.

Kongekrabbe

Natur og Ungdom savner en bedre utredning for forventede virkninger av fritt fiske av kongekrabbe vest for 26°Ø. Hvor stor beskatningsgrad kan man forvente, da fiskeren er avhengig av lønnsomheten i fisket? Hvilke scenarioer har man med hensyn på kongekrabbens vandring videre vestover i forhold til gitte beskatningstrykk? Vi savner også en grafisk/geografisk illustrert fremstilling av kongekrabbens vandring vestover og nordover, og en fremstilling av forventet videre vandring med varierende beskatningsgrad vest for 26°Ø. Kongekrabben utgjør en stor trussel mot hele økosystemet i Barentshavet. Natur og Ungdom mener det er uansvarlig å kun ha fritt fiske på kongekrabbe vest for 26°Ø.

Kongekrabbe blir nevnt i utredningen som et felt med store kunnskapshull. Vi forventer at nødvendige tiltak blir igangsatt slik at disse blir tettet så fort som mulig da kongekrabben utgjør en potensielt stor trussel for økosystemet i Barentshavet og det naturlige bunnhabitatet.

Fiskeoppdrett

Utredningen ser ikke på konsekvensene for kysttorsk som følge av intensivt oppdrett av torsk. Økt oppdrett vil føre til økt rømning av oppdrettsorsk. Natur og Ungdom savner en vurdering av hvilke konsekvenser dette kan ha for kysttorsken. En vurdering av risikofaktorene med hensyn på smitte fra oppdrettsorsk til vill torsk bør også gjennomføres.

Energibruk i fiskeflåten

Trålerflåten i Barentshavet og kystflåten fisker på den samme bestanden av norsk arktisk torsk. I den sammenheng bør det også diskuteres energiforbruket for fangst av

torsk. Kystflåten brukte i 2001 mellom 120 og 200 liter drivstoff per tonn torskefisk avhengig av størrelse og redskapstype. Autoline og trål brukte henholdsvis 460 og 570 liter drivstoff per tonn torskefisk samme år. Vi henviser til "Hvitebok for norske fiskerier 2004" utgitt av Norges Naturvernforbund for en grundigere redegjørelse.

Konsekvensvariabler

I tabell 2.1 i utredningsplanen er de felles konsekvensvariablene alle utredningen skulle ta for seg listet opp. Natur og Ungdom mente i sin høringsuttalelse til utredningsprogrammet at når det gjelder fisk som tema var de artene som ble nevnt; torsk, lodde, og sild, ikke dekkende nok. Vi ønsket at man tok med flere fiskeslag som uer, brosme, lange og blålange. Det har ikke blitt tatt hensyn til dette i den foreliggende utredningen. Natur og Ungdom mener det er for uspesifikt å vurdere hele torskbestanden under ett siden det er svært ulik bestandsutvikling for henholdsvis kysttorsk og norskarktisk-torsk. Vi viser i denne sammenheng til studier gjort av det internasjonale havforskningsrådet (ICES) som påpeker disse ulikhetene.

Natur og Ungdom påpekte i høringsrunden for utredningsprogrammet at i tillegg til rødlista burde andre trøthets- og sårbarhetskriterier legges til grunn fordi den omfatter i liten grad marine organismer. Vi ser at det ikke er blitt tatt hensyn til, og vi anmoder om at det blir gjort.

Internasjonale avtaler og konvensjoner.

Vi registrerer at utredningen har utelatt å nevne Biodiversitetskonvensjonen. Denne konvensjonen er av ytterste viktighet med tanke på forvaltningen av Barentshavet. Spesielt vil vi her peke på Artikkel 8 (h): "*Each contracting party shall, as far as possible and as appropriate: Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species*". Artikkel 8 (h) bør vurderes opp mot forvaltningen av kongekrabbe. Vi forventer at biodiversitetskonvensjonen diskuteres i utredningen.

Vi ser også at Norges felles fiskeriforvaltning med Russland ikke kommenteres i stor grad. Samarbeidet med Russland har mye å si for vår forvaltning av norskarktisk torsk. I scenarioet for økt fiskepress er ikke mulige konsekvenser som økt fiskepress fra russisk side vurdert. En økning av norske kvoter vil kunne føre til økte kvoter på den russiske delen av bestanden. Dette vil påvirke bestanden som helhet da den vandrer mellom landegrensene.

Overkapasitet i fiskeriflåten

Utredningen nevner kun overfladisk problemene rundt overkapasitet i fiskeriflåten. Natur og Ungdom savner en bedre redegjørelse om hvordan denne utviklingen har gått og eventuelle effekter av videre utvikling i positiv og negativ retning. I utredningen står det; "*teorien sier at når definerte fangstrettigheter er fastlagt vil den enkelte reder over tid tilpasse fartøyet til de rettigheter han måtte ha*". Natur og Ungdom etterlyser en bedre redegjørelse for at teori og praksis vil samsvare. En analyse av flåtegrupper som har hatt definerte fangstrettigheter over en tid og deres kapasitetsutvikling ville vært klargjørende. Her må det taes med de naturlige svingningene i fiskebestandene.

Spesifikke utredningsoppgaver

I forslaget til program for utredningen erkjente man at det er behov for en mer detaljert vurdering av ulike problemstillinger knyttet til de forskjellige fartøygruppene og fiskeriene. Til tross for dette ser man ikke på de ulike fartøysgruppenes påvirkning på økosystemene i Barentshavet i utredningen. Vi synes det er underlig at departementet ikke legger opp til en vurdering av fartøygruppenes påvirkning når det skal legges en helhetlig forvaltningsstrategi. I utarbeidelsen av en helhetlig forvaltningsstrategi er det naturlig se på de ulike fartøygruppenes innvirkning på økosystemet. Natur og Ungdom stiller seg uforstående til når det eventuelt skal være naturlig å vurdere denne faktoren hvis det ikke skal behandles i sammenheng med den helhetlige forvaltningsplanen. Regjeringen varslet en helhetlig økosystembasert forvaltning i St. meld nr 12 (2001-2002) "Rent og rikt hav" og for å oppnå en helhetlig forvaltning må man se på de ulike komponentene i forvaltningen.

Kunnskapshull

Utredningen avdekker en rekke kunnskapshull, bl.a grunnleggende biologisk kunnskap om vandring, gyteatferd og vekst til torsk, sild, lodde og reke, trofiske vekselvirkninger mellom disse artene, generell kunnskap om en rekke sjøpattedyr og effekten av kongekrabbe som introdusert art med mer. Natur og Ungdom regner med at det blir igangsatt nødvendig arbeid for å tette disse.

Med vennlig hilsen,

Ingvill Pettersen Øvsthus
Nestleder
Natur og Ungdom

Petroleumsfrie fiskeriområder: Hvorfor og hvordan?

Arbeidsnotat, mai 2004
Natur og Ungdom



Forord

Helt siden det første oljefunnet ble gjort på norsk sokkel har man vært klar over at miljøkonsekvensene av oljevirkosomhet er store. Det er også mange år siden verdens fremste forskere slo fast at klimaendringene – verdens største miljøproblem – skapes av at vi mennesker utvinner og bruker stadig større mengder olje og gass.

Konsekvensene av de menneskeskapte klimaendringene er enorme, og kan være vanskelige å fatte. WHO anslår at 160 000 mennesker dør hvert år som følge av klimaendringer. Mange hundre millioner av verdens fattige vil trues på livet dersom vi ikke stopper dagens utvikling mot stigende hav og mer ekstremt vær. Utslippene av klimagasser må kuttes dramatisk.

Til tross for at Norge er et lite land er vi viktige i kampen mot klimaendringene. Vår rolle som verdens tredje største oljeeksportør og et land som har tjent seg rikt på å eksportere klimaforurensing, gir oss et særlig ansvar og store muligheter for å vise vei internasjonalt. I dag er situasjonen at klimaforurensingen fra oljevirkosomheten på norsk sokkel vokser kraftig. Det haster å sette i verk tiltak for å redusere oljeindustriens klimagassutslipp.

Dette arbeidsnotatet presenterer Natur og Ungdoms forslag til å begrense miljø- og klimabelastningen fra oljeindustrien. Opprettelsen av petroleumsfrie fiskeriområder vil gi norske myndigheter et helt nødvendig redskap for å kutte klimaforurensingen fra oljesektoren gjennom gradvis å senke utvinningstempoet på norsk sokkel. Samtidig vil ordningen reservere havområder med umistelige naturverdier til fornybare næringer, som fiskerinæringen.

Å stoppe klimaendringene er kanskje verdens største miljø- og solidaritetsprosjekt. Vårt bidrag er like viktig som det er naturlig: Å finne nye, klimavennlige næringer og energiformer som kan avløse den forurensende oljeindustrien. Norge satset stort da vi tok de første modige skrittene inn i oljealderen. Nå må vi vise at vi 30 år senere kan ta det like modige valget å gradvis frigjøre oss fra oljeforurensingen og utvikle det framtidsrettede, miljøvennlige Norge. Petroleumsfrie fiskeriområder vil være et første skritt på veien.

Oslo, 26. mai 2004

Ane Hansdatter Kismul
Leder, Natur og Ungdom

5.3.2	Kriterier for valg av områder	20
5.3.3	Forvaltningsmyndighet.....	20
6	Aktuelle områder for vern	22
6.1	Kriterier for PFO	22
6.1.1	Gyte- og oppvekstområder for viktige fiskebestander	22
6.1.2	Viktige sjøfuglområder	23
6.1.3	Kjerneområder for marine pattedyr.....	23
6.1.4	Verneverdig strandsoner.....	24
6.1.5	Forhold som øker faren for en oljeulykke.....	24
6.2	Størrelse på områdene	24
6.3	Vurdering av aktuelle områder.....	24
6.3.1	Økosystemet i Barentshavet.....	24
6.3.2	Lofoten-Tromsøflaket	25
6.3.3	Mørebasenget.....	26
6.3.4	Kystsonen	26
6.3.5	Skagerrak.....	27
7	Veien videre	28
7.1	Utvalg	28
7.2	Lofoten som pilot	28
7.3	Sammensetning av utvalg.....	28
7.4	Det haster!	28
	Kilder.....	29

2 Sammendrag og anbefalinger

Menneskeskapte klimaendringer er verdens største miljøproblem. Norge ligger i dag svært langt unna å nå Kyotoprotokollens forpliktelser for kutt i utslippene av klimagasser. I 2002 sto petroleumssektoren for 28% av de totale norske klimagassutslippene. Reduksjoner i denne sektorens klimagassutslipp er avgjørende for at Norge skal kunne nå sine nåværende og framtidige internasjonale forpliktelser.

Ingen andre sektorer har hatt en like sterk økning i sine klimagassutslipp de siste årene som oljeindustrien. Dette skyldes en sterk økning i aktiviteten på norsk sokkel. For å redusere Norges klimagassutslipp må tempoet i oljeutvinningen kontrolleres og gradvis reduseres. Og det haster. Det beste redskapet myndighetene har for å gjøre dette, er å begrense oljeindustriens arealtilgang – gjennom å gi sårbare havområder varig vern mot oljevirkosomhet som petroleumsfrie fiskeriområder (PFO).

For at PFO skal kunne tas i bruk som et verktøy for å begrense klimagassutslippene og samtidig gi sårbare havområder vern mot petroleumsvirkosomhet, må prosessen og forvaltningen rundt disse områdene fastlegges. Dersom opprettelsen av PFO skal være et reelt alternativ når den helhetlige forvaltningsplanen for Lofoten-Barentshavet behandles, må det arbeides for at blant annet disse spørsmålene får en rask avklaring:

- Juridisk grunnlag for vern
- Kriterier for valg av aktuelle verneområder
- Forvaltning av de petroleumsfrie fiskeriområdene
- Rettigheter knyttet til allerede tildelte utvinningstillatelser i verneområder
- Mellom- og internasjonale spørsmål rundt mulighetene for vern av Svalbards kontinentalsokkel og omstridt område i østlig Barentshav

Den beste måten å finne mulige løsninger på disse og andre spørsmål rundt opprettelsen av PFO raskt nok, vil være gjennom en prosess for vern av et første område. Området Lofoten-Vesterålen (Nordland VI, Nordland VII og Troms II) peker seg ut som et område det vil være politisk mulighet og aksept for å opprette som et første petroleumsfritt område.

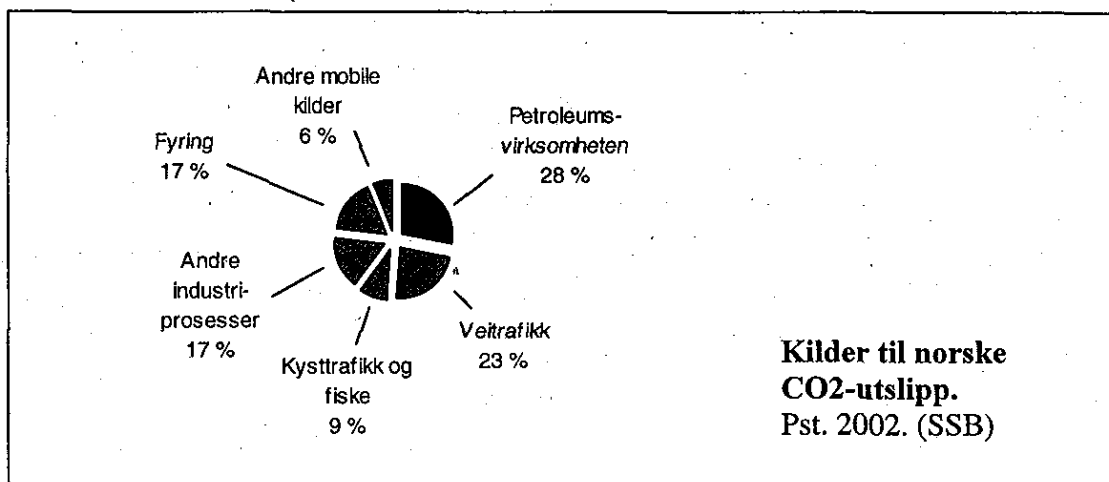
Proessen fram mot vern av Lofoten-Vesterålen som PFO, samt de nødvendige utredninger, bør ledes av et utvalg sammensatt av forvaltning, forskningsmiljøer og interesseorganisasjoner for de relevante fagfeltene. Miljøverndepartementet bør snarest nedsette et slikt utvalg, som så kan gjennomføre sitt arbeid parallellt med ferdigstillingen av den helhetlige forvaltningsplanen for Lofoten-Barentshavet.

Natur og Ungdom anbefaler på bakgrunn av dette at:

- **Stortinget ber Miljøverndepartementet sette ned et utvalg for å forberede opprettelsen av Lofoten-Vesterålen petroleumsfrie område**
- **Dette utvalget utreder og foreslår løsninger på spørsmål rundt forvaltning og juridisk forankring av forvaltningsmodellen PFO**
- **Utvalgets innstilling må foreligge for behandling parallellt med forvaltningsplanen for Lofoten-Barentshavet**

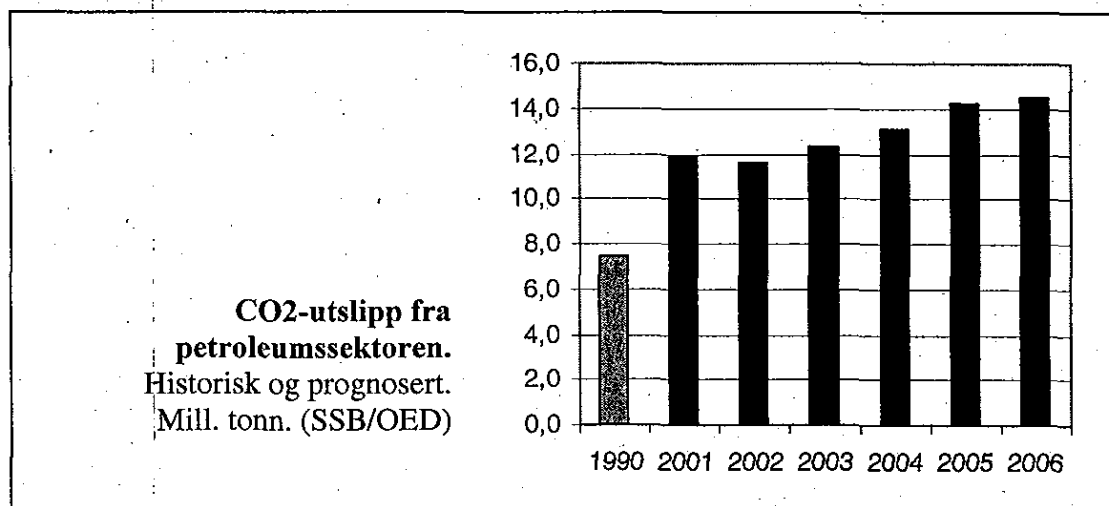
3.1.2 Oljeutvinningstempo og klimagassutslipp

Ingen andre sektorer har hatt en like sterk økning i sine klimagassutslipp de siste årene som oljeindustrien. Fra 1991 til 2001 har utslippene fra petroleumssektoren økt med 63% (SSB 2004). De videre prognosene for utslipp på norsk sokkel viser at utslippøkningen som følge av økt aktivitetsnivå vil fortsette fram mot den første Kyoto-perioden. Fra 2002 til 2006 må man regne med en utslippøkning for CO₂ på 2,9 millioner tonn (OED 2004b). Denne økningen alene tilsvarer over 8 % av Norges totale CO₂-utslipp i 1990 (SSB 2004).



Det har i løpet av de siste ti årene blitt gjennomført enkelte tiltak for å redusere klimaforurensingen fra norsk sokkel. Dette inkluderer innføring av en CO₂-avgift i 1991 med påfølgende begrensning av faking på midten av 90-tallet. Dette har ført til at oljeindustriens utslippintensitet, målt i kg CO₂-utslipp pr netto produsert Sm³ o.e., er redusert med 23 % fra 1990 til 2002 (OED 2004a).

Utslippintensiteten forventes å øke i takt med at en større del av produksjonen i framtiden vil komme fra modne felt med behov for økt energibruk pr produserte enhet. Denne trenden har vi allerede sett starten på, idet CO₂-utslippene pr enhet har steget noe de siste årene (SFT 2004).



3.1.4 Behov for nye verktøy

I dag foregår reguleringen av arealtilgang på norsk sokkel bare gjennom konsesjonssystemet. Det foreligger ingen overordnet plan for arealbruken i norske havområder. Prosessen med tildeling av konsesjoner og åpning eller tilbakeholdelse av nye havområder gir ikke den stabiliteten og langsiktigheten som trengs for å kunne bruke verktøyet i klimasammenheng, ettersom ikke åpnete havområder når som helst kan åpnes for petroleumsvirksomhet.

Mangelen på egnede mekanismer for å styre norsk oljeutvinningstempo viser at helt nye planverktøy er påkrevd, dersom en klimapolitisk nødvendig reduksjon av utvinningstempoet skal kunne gjennomføres. Slike verktøy vil være mest effektive når de setter klare grenser for oljeindustriens arealtilgang. Grenser for arealtilgang vil også gi næringen forutsigbarhet i prosessen med å redusere utvinningstempoet.

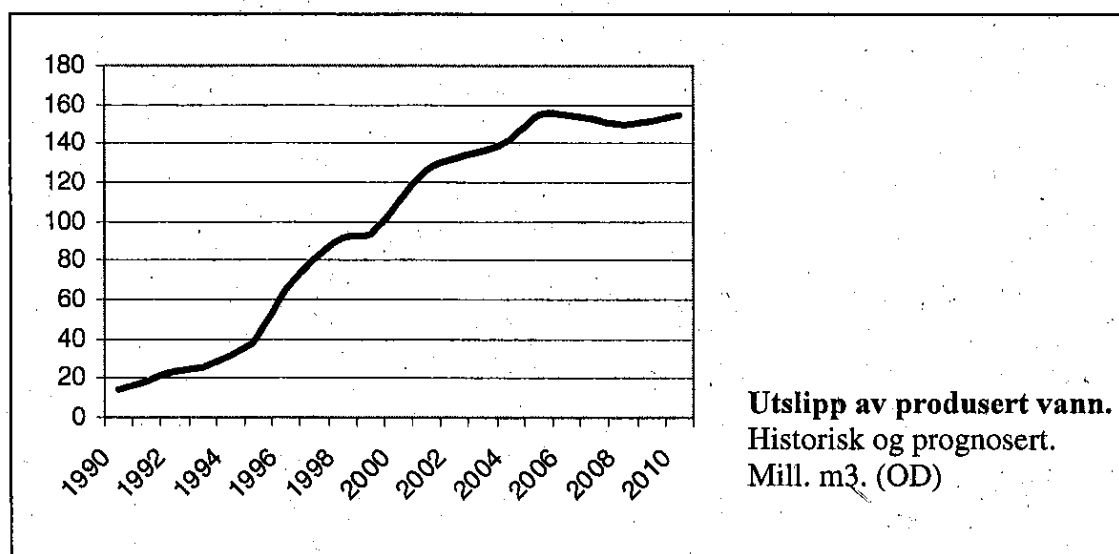
3.2 Utslipp til sjø

I tillegg til utslipp til luft, først og fremst av klimagasser, står oljeindustrien for mange typer utslipp direkte til sjø. Dette dreier seg om uhellsutslipp av olje, utslipp av borevæsker, borekaks, kjemikalier og tungmetaller ved boring, og utslipp ved produksjon – i første rekke produsert vann. Vi vil her konsentrere oss om utslipp av produsert vann, og de såkalte nullutslipps-kravene myndigheter har innført for utslipp til sjø.

3.2.1 Forurensning til sjø ved petroleumsaktivitet

De største oljeutslippene fra petroleumsvirksomheten kommer fra produsert vann. Produsert vann er vann som kommer opp sammen med oljen. Mengden produsert vann øker ettersom oljemengden i et felt minker. I dag renses disse utslippene til en viss grad, men renseteknikkene fjerner i liten grad de mest skadelige forbindelsene som fenoler og polyaromatiske hydrokarboner (PAH).

Undersøkelser har vist at alkylfenoler kan ha alvorlig hormonforstyrrende effekt på torsk selv ved lave konsentrasjoner. Det er også blitt kjent at utslippene av PAH kan gi genetiske skader på fisk. Det er liten kunnskap om langtidseffektene av utslippene til sjø fra petroleumsvirksomheten (Havforskn.inst. 2001, Havforskn.inst. 2003).



Nullutslippskravet omhandler ikke utslipp til luft, noe som betyr at utslipp av klimagasser ikke omfattes av begrepet. Disse utslippene består i tillegg til CO₂ av CH₄ og nmVOC. Utslipp til luft fører også til regionale miljøproblemer som sur nedbør. Fra petroleumssektoren betyr dette utslipp av NO_x, SO₂ og nmVOC (OED 2004a).

Nullutslipp betyr heller ikke null utslipp til sjø ved normal drift. I dag er kravet på norsk sokkel at det ikke skal være utslipp av miljøskadelige stoffer, men det er vanskelig å si hva som innebærer miljøskade, og hva som ikke gjør det. Kravet om null utslipp av miljøskadelige stoffer kan derfor framstå som et godt eksempel på det historiske forholdet mellom olje- og fiskerinæringen som er identifisert av professor i statsvitenskap Johan P. Olsen basert på en studie av Stein Andresen og Arild Underdal:

Den vanligste måten å møte motsetninger mellom olje- og fiskerinæring har vært å sette opp diffuse grenseverdier for hvilke ulemper det er tillatt å påføre fiskerinæringen. (...)

Resultatet er at avveiningsforholdet mellom olje- og fiskeriinteresser er labilt. Det er åpent for påvirkning som følge av endring i en rekke forhold- fra arbeidsledighet i verftsindustrien og styrken i populistiske strømninger i norsk politikk, til utviklingen av det internasjonale oljemarkedet. (Olsen 1989)

Føre var-prinsippet skulle tilsi at null utslipp skulle innebære null utslipp også reelt. I dag er det imidlertid ingen renseteknologi som renses utslippene 100% (St. meld. nr. 12 2001-2002)

Nullutslippsbegrepet omhandler kun utslipp til sjø ved normal drift. Risikoen for en oljeulykke vil fortsatt være tilstede. Myndighetens målsetning gir ingen garanti for at oljeulykker ikke vil skje. Nullutslippsbegrepet inneholder ingen krav for å reduserer sannsynligheten for en oljeulykke.

3.2.4 Nullutslipp i nord

Det er satt strengere krav til utslipp til sjø i forbindelse med petroleumsproduksjon i Barentshavet enn andre steder på norsk sokkel. Det skal ikke være utslipp av produsert vann, borekaks og slam. Men disse kravene innebærer heller ikke null utslipp. Det vil være tillatt å ha utslipp i 5% av tiden. Det vil fortsatt kunne gis tillates til utslipp av kjemikalier også av de farligste formene for kjemikalier, da ikke alle utslipp av kjemikalier omfattes av null-utslippskravet.

I årene framover vil det i stor grad bygges landanlegg framfor offshore-installasjoner. Denne formen for anlegg er unntatt fra det strengeste utslippsregimet, og skal hovedsaklig omfattes av det regimet som gjelder på resten av norsk sokkel. I utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i Lofoten og Barentshavet heter det:

Det er en forutsetning at landanlegg skal oppfylle kravet om "Best Available Techniques" (BAT) og målsetningen om null utslipp av miljøfarlige forbindelser eller andre forbindelser som kan gi miljøskade. (OED 2003c:42)

3.3 Klare grenser nødvendig

Dagens utslipp til luft og vann på norsk sokkel tilsier at klarere grenser for petroleumsvirksomheten er nødvendig. Å gjenvinne kontroll over klimagassutslippene fra oljesektoren vil kreve målrettet arbeid for å redusere tempoet i oljeutvinningen. For å oppnå dette må myndighetene få mulighet til å innføre permanente begrensninger på industriens tilgang til areal.

Svake reguleringsbestemmelser og sameksistens mellom ulike næringer og målsettinger gir i dag ikke gode nok resultater for havmiljøet. Nullutslippkravet for utslipp til sjø viser seg å inneholde en rekke mangler. Dersom føre var-prinsippet skal legges til grunn også i oljeforvaltningen, må det settes grenser for oljevirksomheten ved de mest miljømessig sårbare og fiskerimessig viktige havområdene. Opprettelsen av permanent oljefrie områder vil bety at det ikke er næringens behov som til enhver tid legger premissene og føringene på oljeforvaltningen.

I sine høringsuttalelser til konsekvensutredningen av Barentshavet sør for leitevirkosomhet, foreslår både Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet at det opprettes en sone langs kysten av Troms og Finnmark der leitevirkosomhet ikke blir tillatt (St.meld. nr. 40, 1988-89:34). Denne ideen avvises av Olje- og energidepartementet, fordi opprettelsen av en slik sone ville medføre et brudd med sameksistens-prinsippet (ibid).

I 2000 ble det nåværende PFO-begrepet lansert, definert og begrunnet av Natur og Ungdom i rapporten *Petroleumsfrie fiskeriområder. Forslag til oljeverneplan*. Siden det har et flertall av landets politiske partier åpnet for å vurdere opprettelsen av slike områder. Pr april 2004 gjelder dette Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre.

I sitt grunnlagsdokument, Sem-erklæringen, forplikter partiene i dagens regjering seg til å vurdere PFO i havområdene fra Lofoten og nordover. I dokumentet heter det:

Samarbeidsregjeringen vil (...) foreta en vurdering av petroleumsfrie fiskerisoner. Vurderingen skal omfatte områdene fra Lofoten og nordover, inkludert Barentshavet.

Arbeiderpartiets landsmøte 2002 vedtok i sin plattform for kommunevalget 2003:

Arbeiderpartiet vil: (...) Med grunnlag i helhetlig konsekvensutredning avgjøre hvilke havområder som kan åpnes for petroleumsvirkosomhet og hvilke havområder som skal være petroleumsfrie.

Det er også satt fokus på PFO i forbindelse med utredningsprosessen for helårlig petroleumsvirkosomhet i Lofoten og Barentshavet (ULB), som Olje- og Energidepartementet satte i gang i 2002. I høringsuttalelsene til utredningsprogrammet peker flere av høringsinstansene på viktigheten av at PFO-konseptet diskuteres i utredningen. Blant annet skriver Akvaplan – Niva at "Dette er et interessant konsept som bør utredes og diskuteres i utredningen(e), samtidig som det må etableres klare definisjoner av innholdet i begrepet." (OED 2003a).

Som en oppfølging av dette satte OED ned en arbeidsgruppe mellom fiskeri- og petroleumsmyndigheter, som skulle vurdere "muligheten for sameksistens mellom de to næringene (...) og behovet for evt. petroleumsfrie fiskerisoner." (OED 2003a). Denne arbeidsgruppa la i juli 2003 fram rapporten "Sameksistens mellom fiskerinæringen og oljevirkosomheten". Denne rapporten tar først og fremst for seg mulighetene for sameksistens, og gjør ingen forsøk på å definere eller beskrive PFO som forvaltningsverktøy. Arbeidsgruppen har ikke hatt noen medlemmer fra Miljøverndepartementet eller miljøforvaltningen, og har derfor heller ikke gjort noen miljøfaglig vurdering av behovet for PFO (OED 2003b).

I St. meld. nr. 38 (2003-2004) Om petroleumsvirkosomheten varsler regjeringen at man ønsker å videreføre arbeidet i arbeidsgruppen. Her heter det at regjeringen vil "i lys av arbeidsgruppens anbefaling og den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet vurdere opprettelsen av petroleumsfrie fiskerisoner." (St. meld. nr. 38 2003-2004:26).

5.1.3 Vassdragsvern

En norsk vernepraksis uten hjemmel i Naturvernloven finner vi i vernet av vassdragsnatur. Da de første norske vassdragene ble gitt varig vern, skjedde dette gjennom plenumsvedtak i Stortinget, uten hjemmel i noen eksisterende lov. Siden den første verneplanen for vassdrag ble vedtatt i 1973 har Stortinget vedtatt til sammen fire slike verneplaner, og rundt en firedel av Norges vannkraftressurser er i dag vernet mot utbygging (Ot.prop. nr. 30, 1998-99).

Vern av vassdrag retter seg spesielt mot utbygging av vassdrag til kraftproduksjon, og legger i liten grad begrensninger på virksomhet utover dette. Etter at Verneplan IV var vedtatt av Stortinget ble vassdragsvernet fundert i Lov om vassdrag og grunnvann av 24.11.2000 nr. 82 (Vannressursloven). I denne lovens §32-35 defineres hvilke tiltak som ikke kan gjennomføres i vernede vassdrag. Virksomhet som faller utenfor disse tiltakene, berøres ikke av loven eller Stortingets vernevedtak.

Vassdragsvernet kan synes å være en mer aktuell modell for opprettelsen av PFO på norsk sokkel enn tradisjonelt vern etter naturvernloven. Stortingets vern av vassdrag viser at det er mulig å fatte vernevedtak uten at dette er hjemlet i eksisterende lovverk, og at det videre er mulig å gi slike vedtak en definert status i lovverket i etterkant dersom dette skulle vise seg hensiktsmessig.

5.2 Juridiske avklaringer

Opprettelsen av PFO i områder som tidligere er åpnet for oljeleting kan i noen tilfeller omfatte blokker som allerede er delt ut til oljeselskaper. Et eksempel på dette er området Nordland VI, der utvinningstillatelsene 219 og 220 allerede er utdelt (OD 2003). Trolig vil tilbakekallelse av utdelte blokker i dette området by på mindre juridiske problemer, idet St.meld. nr. 26 (1993-94) presiserer at "Området (...) åpnes ikke generelt for letevirksomhet, men det blir anledning til å bore et begrenset antall leteboringer (...) før en eventuelt tar spørsmålet om åpning opp på nytt med Stortinget." (St.meld. nr. 26 1993-94:73) Denne problemstillingen kan likevel gjelde andre områder.

Det er i dag ikke avklart hvilke juridiske rettigheter et oljeselskap har når det er tildelt en utvinningstillatelse etter Petroleumsloven. Opprettelsen av verneområder som hvor det er tildelte utvinningstillatelser vil derfor kunne reise juridiske spørsmål rundt for eksempel erstatningsansvar overfor selskapene som eier utvinningstillatelsen. Dette er forhold som må avklares i forbindelse med opprettelsen av de første PFOene.

Et svært aktuelt område for opprettelse av PFO er havområdene rundt Svalbard. Tilgang til naturressursene på Svalbard styres av Svalbardtraktaten og forvaltes av Norge. Hvorvidt Norge har mulighet til å opprette et PFO rundt Svalbard henger derfor sammen med folkerettslige spørsmål som må få en avklaring i sammenheng med at dette området eventuelt gjøres petroleumsfritt.

Dersom man videre ønsker å vurdere PFO i sammenheng med det omstridte området mellom norsk og russisk økonomisk sone i Barentshavet ("gråsonen") vil en rekke internasjonale juridiske spørsmål måtte avklares. Det kan likevel være mulig å vurdere vern mot produksjon av eventuelle petroleumsressurser i denne delen av det sårbare Barentshavet som et aktuelt skritt mot en løsning av et mellomnasjonalt stridsspørsmål.

Fiskerimyndigheter og petroleumsmyndigheter må delta i prosessen. Siden PFO opprettes for å ta vare på viktige miljøverdier vil det imidlertid være naturlig at det er Miljøverndepartementet som leder arbeidet.

Utover dette må PFO være gjenstand for ordinær saksbehandling, hvor interesseorganisasjoner og berørte parter har mulighet til å uttale seg.

blant annet av tid på året, værforhold, mengden olje som har sluppet ut og reaksjoner i markedet på at fisk kan være forurenset av olje.

Kunnskapen om skadene ved et utslipp er også mangelfull. Det er i de senere årene blitt kjent at utslipp av produsert vann har effekter på fisk. Havforskningsinstituttet har gjennomført undersøkelser som viser at alkylfenoler har hormonhermende effekt. Det er også blitt kjent at utslippene av PAH kan gi genetiske skader på fisk. Hvilke konsekvenser utslippene vil ha på lang sikt er det ingen som vet.

6.1.2 Viktige sjøfuglområder

Sjøfugl omfatter de fugleartene som har leveområde i marine miljøer. Generelt har sjøfugl sen kjønnsmodning, høy levealder og lav reproduksjonsrate. Dette gjør at sjøfugl er tilpasset et ustabil miljø med varierende tilgang på mat. Dette gjør at sjøfuglene er mer sårbare mot endringer i livsmiljøet og at restitusjonstiden lenger enn hos arter med høyere reproduksjon. Sjøfugl er derfor spesielt sårbar mot menneskeskapt miljøpåvirkninger. (Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitut 2002)

Mange sjøfugler har et levesett som gjør at det er svært sannsynlig at de kommer i kontakt med forurensing fra oljeindustrien ved et akuttutslipp. Flere av sjøfuglartene har meget lav toleranse overfor forurensing. Det finnes sjøfugler langs kysten hele året. Dette fører til at nesten uansett hvor på sokkelen en eventuell ulykke skjer, vil det mest sannsynlig føre til store tap av sjøfugler.

Det er lite som kan gjøres for å rense fugler som har blitt utsatt for oljesøl. Dersom områdene sjøfuglen lever i er blitt forurenset, vil det mest sannsynlig gå flere år før bestandene igjen har normale forhold å leve under.

De viktigste sjøfuglområdene finnes fra Lofoten og nordover. Barentshavet regnes som et av de mest rikeste sjøfuglområdene i verden. Sommertid oppholder det seg rundt 20 millioner sjøfuglindvider i Barentshavet. Flere av bestandene er av stor betydning både nasjonalt og internasjonalt. (Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitut 2002)

6.1.3 Kjerneområder for marine pattedyr

Marine pattedyr kjennetegnes av lav reproduksjonsrate. De har også årvisse vandringsmønstre og forflytter seg over store områder. Iskanten er viktig for flere av de marine pattedyrene. Siden det varierer hvilke områder som blir dekket av is er det vanskelig å forutse utbredelsen av flere av de marine pattedyrene. Det er derfor vanskelig å si hvilke konsekvenser en oljeulykke vil ha for artene som er lever i forbindelse med iskanten. Generelt er det liten kunnskap om konsekvensene for de marine pattedyrene ved en oljeulykke. Dette skyldes at det er vanskelig å studere disse dyrene både i naturlig omgivelser og i kontrollerte områder.

De marine pattedyrene reagerer svært ulikt på kontakt med olje. Isbjørn og oter vil være særlig sårbare og vil i de aller fleste tilfeller omkomme som et resultat av kontakt med olje. Det er gjort lite forskning på dette temaet, det finnes derfor ingen sikre analyser av hva som kan skje dersom det skjer en ulykke i kjerneområdene for marine pattedyr. Biologien og atferden til de fleste marine pattedyr gjør det også vanskelig å tilegne seg den nødvendige kunnskapen, ettersom vi sjelden ser de konkrete resultatene når olje rammer marine pattedyr. Det antas at det etter tidligere

1. Sentrale gyte og oppvekstområder for viktige fiskebestander

Barentshavet har en helt avgjørende rolle som oppvekstområde for en rekke av de kommersielle fiskeartene. Det er også et viktig høstingsområde. De siste 40 årene har Barentshavet gitt et utbytte på mellom 1 og 3,5 millioner tonn fisk årlig. (Miljø- og ressursbeskrivelse av området Lofoten-Barentshavet 2002)

2. Hekke- og overvintringsområder for sjøfugl

Barentshavet har en av verdens høyeste tetthet av sjøfugl. Det oppholder seg rundt 20 millioner sjøfuglindivider i området om sommern, og regnes som et internasjonalt viktig sjøfugl område. I nordlig del av Norskehavet og Barentshavet er det 40 regemessig hekkende arter. Hekkebestanden i Barentshavet er på 12 millioner sjøfugl individer. (Miljø- og ressursbeskrivelse av området Lofoten-Barentshavet 2002)

3. Kjerneområder for marine pattedyr

Barentshavet er et viktig tilholdssted for mange sjøpattedyr. I tillegg er medlem av økosystemet i iskanten. Det er registrert 17 hval eller delfinarter i Barentshavet. Det er registrert hvalross og seks ulike selarter i Barentshavet (WWFa).

4. Verneverdige strandsoner

Iskanten er et område som er avgjørende for plante- og dyreliv i de nordligste havområdene. Issmeltingen fører til stor produksjon av plankton. Iskanten blir sett på som et sårbart økosystem. (Miljø- og ressursbeskrivelse av området Lofoten-Barentshavet 2002)

5. Forhold som øker faren for en omfattende oljeulykke

Hardt klima med kulde, is og mørketid vanskeliggjør arbeidsforholdene. De samme momentene reduserer effekten av oljevernberedskapen. (OED 2003c)

6.3.2 Lofoten-Tromsøflaket

Dette området omfatter Nordland VI, VII, Troms II og Troms III på sokkelkartet.

Forhold til kriteriene:

1. Sentrale gyte og oppvekstområder for viktige fiskebestander

Norskehavet er et høyproduktivt havområde med betydelige planktonforekomster og store bestander av norsk vårgytende sild, norsk-arktisk torsk, sei og hyse. Særlig viktig i dette området er den norsk-arktiske torsken. Vestfjorden er det viktigste gyteområdet for torsk. Fra januar til april kommer skreien til Lofoten for å gyte.

2. Hekke- og overvintringsområder for sjøfugl

Områdene rundt Lofoten er av stor betydning for flere sjøfuglbestander. Rekken av store fugleffell går fra Lofoten og nordover. Det er de bestandene som hekker i tette kolonier i fugleffell som kan bli hardest rammet av et eventuelt utslipp. (Ryvarden 1997)

3. Kjerneområder for marine pattedyr

De faste bestandene av havert og steinkobbe utgjør omlag halvparten av de totale norske forekomster, og årlig trekker nærmere 20 hvalarter gjennom området. Hele Norskehavet er viktig for flere sel- og hvalbestander. (Ryvarden 1997)

Fiskeegg- og larver fra mange arter benytter seg av kyststrømmen for å transportere seg nordover til sine oppvekstområder. Dette gjør at det deler av året er fisk, på det mest sårbare stadiet i livet, i drift nært kysten.

2. Hekke- og overvintringsområder for sjøfugl

Hekkeområder finnes langs hele kysten. Kystsonen er generelt viktig for svært mange sjøfugl. Langs Norskekysten lever halvparten av havørn bestanden i verden som Norge derfor har et spesielt internasjonalt ansvar for. (Ryvarden 1997)

3. Kjerneområder for marine pattedyr

Oter- fra Møre og nordover. Det er Steinkobbe og havert som har tilholdssted langs kysten. Mange hvalarter har holder også til langs kysten hele eller deler av året. (Ryvarden 1997)

4. Verneverdige strandsoner

Livet i fjæresonen er svært rikt, og noen områder er i dag delvis tilkjennegitt sin verdi gjennom andre former for vern. Strandsonen er i dag i bruk til næringsutøvelse og som rekreasjonsområde.

5. Forhold som øker faren for en omfattende oljeulykke

Effekten av den kystnære oljevernberedskapen er lav. Responstiden er kort. Det er lang restitusjonstid dersom oljen skulle treffe land.

6.3.5 Skagerrak

Skagerrak er havområdet mellom Nederland, den svenske vestkyst, norskekysten og Nordsjøen. De mest produktive områdene ligger på sokkelen på dansk side, idet bunnen på norsk side skråner forholdsvis bratt ned mot Norskerenna.

Forhold til kriteriene:

1. Sentrale gyte og oppvekstområder for viktige fiskebestander

Skagerrak er et svært produktivt havområde og er gyte- og oppvekstområde for flere viktige fiskebestander, samt sjøkrøps og reker. (St. meld. nr 26 1993-1994)

2. Hekke- og overvintringsområder for sjøfugl

De store fiskeforekomstene gjør at Skagerrak er et viktig område for sjøfugl. Området er et særlig viktig overvintringsområde for alkefugl. (St. meld. nr 26 1993-1994)

3. Kjerneområder for marine pattedyr

Skagerrak er et viktig område for steinkobbe og det er en fast bestand av nise i området. (St. meld. nr 26 1993-1994)

4. Verneverdige strandsoner

De omkringliggende strandområdene vil kunne bli kraftig berørt av oljeutslipp. Våtmarksområdene som grenser til Skagerrak særlig sårbare for kontakt med olje.

5. Forhold som øker faren for en omfattende oljeulykke

Natur og Ungdom har ikke kjennskap forhold som øker sjansen for omfattende oljeulykke.

Kilder

Akvaplan-NIVA (2003) rapport 421.2714, Konsekvenser for havbruksnæringen. Delstudie under Utredning av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet, OED

Havforskningsinstituttet (2001) Alkylerte fenolers hormonelle innvirkning på torsk. Notat 7.september 2001.

Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt (2002) Miljø- og resurssbeskrivelsen av området Lofoten-Barentshavet. Fisken og havet, nummer 6 – 2002.

Havforskningsinstituttet (2003) Pressemelding: Påvirker utslipp fra oljeplattformer fiskebestandene i Nordsjøen? Elektronisk kilde (www.imr.no/akuel/nyhetsarkiv/2003/november), 24.05.2004.

LOV 1970-06-19 nr 63 Lov om naturvern. Elektronisk kilde (www.lovdato.no), 19.05.2004.

LOV 2000-11-24 nr 82 Lov om vassdrag og grunnvann. Elektronisk kilde (www.lovdato.no), 19.05.2004.

MD (2001) Rådgivende utvalg for marin verneplan. Miljøverndepartementet, 15.05.2001.

NU (2000) Petroleumsfrie fiskeriområder. Forslag til oljeverneplan. Natur og Ungdom.

OD (2003) Den norske kontinentalsokkel. Kart. Oljedirektoratet, 2003.

OED (2003a) Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet. Høringsuttalelsene til forslag til utredningsprogram. Olje- og Energidepartementet.

OED (2003b) Sameksistens mellom fiskerinæringen og oljevirkomheten. Rapport fra arbeidsgruppe. Olje- og Energidepartementet.

OED (2003c) Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet. Sammendragsrapport. Olje- og energidepartementet

OED (2004a) Miljø 2004. Petroleumssektoren i Norge. Olje- og Energidepartementet.

OED (2004b) Utslippsprognoser for petroleumsvirksomheten RNB 2003 og RNB 2004. Tabell i e-post fra Anne Aarhus/Olje- og Energidepartementet, 12.05.2004.

Olsen, Johan P. (1989) Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen. Tano.