

Statens Forurensningstilsyn

15.6.01
1998/0281-7

Boks 8100 Dep.
0032 OSLO

22.5.01
2001/699-2

Kopi til: Direktoratet for naturforvaltning,
Riksantikvaren

Kommentarer til konsekvensutredning av Snøhvit

Avgrensning av hva vi har konsentrert oss om å vurdere

Norsk Polarinstitut (NP) har ikke noe mandat for å vurdere forhold på fastlandet. Vi har heller ingen sterk kompetanse for å vurdere luftutslipp, selvom vi arbeider med konsekvenser av det. Vi regner derfor med at Fylkesmannen i Finnmark og de andre miljødirektoratene uttaler seg grundigere om disse temaene.

Hovedvekten i vår uttalelse er lagt på betraktninger om oppstillingen av konsekvensutredningen (KU), de marine effektene, behovet for en strategisk konsekvensutredning for Barentshavet og oppfølging av en evt. utbygging med overvåking og forskning for å tette kunnskapshull.

Et grundig arbeid – men får man fram beslutningsrelevante valg ?

Hovedinntrykket når man leser meldingen er at det er gjort et solid arbeid med å utrede en rekke fagtemaer gjennom flere år. Det er likevel gjort en del avgrensninger og valgt en del faglige angrepsvinkler som svekker det helhetlige oversynet som en slik melding bør gi som grunnlag for politiske beslutninger.

Avgrensninger av tiltaket gir ikke full oversikt over effektene

Innenfor vårt ansvarsområde har vi spesielt merket oss at utskiping fra LNG-terminalen ikke inngår fullt ut bl.a. ved at farene for akuttutslipp fra uhell ikke inngår. Båtene vil bidra med luftutslipp langs hele seilingsleia og kan potensielt gi store utslipp ved havarier i det værharde farvannet de skal trafikere (lastekapasitet for LNG-skipene: 135000 m³). NP viser til tidligere uttalelser om farene ved økt trafikk fra oljetankere langs kysten, sist i forbindelse med høring til SFT om endret oljevernberedskap.

Det ser ut for oss som om heller ikke gasskraftverket i forbindelse med LNG-anlegget inngår fullt ut i konsekvensvurderingene.

Det er også vanskelig å ta stilling til Snøhvit-utbyggingen isolert uten å se på scenarier for videre utvikling i området som trolig vil akselereres av at infrastrukturen nå etableres. Det mest nærliggende er å få inkludert scenarier for også å utvinne oljen i Snøhvit-reservoarene.

Konklusjon: Oppstyking av tiltaket bidrar til at utredningen ikke gir et riktig bilde av de totale effektene av virksomheten som planlegges og dermed et utilstrekkelig grunnlag for en beslutning om oppstart.

Beskrivelse av 0-alternativet og sammenstilling av konsekvenser er utilstrekkelig

Utredningsprogrammet sier at utbyggingsplanene med alternativer skal beskrives (1.1) og at det skal foretas en oppsummerende sammenligning og vurdering av konsekvensene med og uten gjennomføring av tiltaket og for vurderte hovedutbyggingsalternativer (1.10).

I utredningens avsnitt 2.5. beskrives det at det ikke er foretatt noen utredning av 0-alternativet annet enn for de samfunnsmessige konsekvensene. Alternativet er i tråd med dette ikke omtalt i sammendraget av konsekvensene. Dette synes vi er en alvorlig svakhet og i strid med utredningsprogrammet ettersom man da ikke får fram positive og negative effekter som oppnås av å si nei til tiltaket. Det er vanskelig for oss å si om det også er andre løsninger som burde ha vært presentert som hovedalternativer i etterkant av en lang planprosess, hvor det framgår av utredningen at det underveis er gjort valg mellom alternativer for en rekke delløsninger.

Sammendraget er en rent verbal gjennomgang av hovedfunn i konsekvensberegningene. Men sammenstillingen av materialet er vanskelig å følge fra de mange detaljert beskrevne enkelt-konsekvensene for deler av tiltaket og fram til oppsummeringer for hele utbyggingen. Vi savner oversiktlige sammenstillinger f.eks. i form av tabeller som binder sammen de ofte oppsplittede vurderingene man finner i selve rapporten. I tråd med utredningsprogrammet burde sammenstillingene også ha omfattet 0-alternativet.

Det kan også enkelte ganger være vanskelig å etterprøve Statoil sine vurderinger av hvorfor de velger ulike delløsninger. Når det for eksempel konkluderes med at en løsning som har vært vurdert er forkastet pga kostnadene, så hadde det vært interessant å vite hvor mye tiltaket vil fordyre slik at andre også kan vurdere kostnadseffektivitet (eksempel: returlinje for hydraulikk, grad av NO_x-rensing).

Konklusjon: Utredningen følger ikke opp utredningsprogrammet i håndteringen av 0-alternativet.

Miljøverndepartementet bør på generelt grunnlag ta opp håndtering av alternativer i KU

Dersom konsekvensutredninger skal være beslutningsrelevante, må beslutningstakerne få mulighet til å vite konsekvensene både av å si ja og nei til (evt. flere varianter av) tiltaket og ikke bare få framlagt tiltakshaverens vurderinger av det alternativet de foretrekker. For oss synes det å være et gjennomgående problem i mye KU-arbeid både etter petroleumsloven og plan- og bygningsloven, at ikke alternative løsninger utredes og sammenstilles godt nok. Vi vil derfor anbefale MD å ta det opp på mer prinsipiell basis utover Snøhvit-utredningen for å sikre klarere retningslinjer.

Marine effekter

Det er grunnleggende for vurderingen av de marine effektene at det skal utvinnes gass og kondensat fra feltet, ikke olje, og at dette skal fraktes i et rørsystem til land. Eventuelle utslipp av gass og kondensat vil gi mindre effekter på det marine miljø enn tilsvarende oljeutslipp.

Utslippene til vann vil komme fra boreoperasjoner, hydraulikk mm fra bunninstallasjonene, eventuelle lekkasjer fra rørledningen og utslipp fra LNG-anlegget (s 77 – 87).

Utslippene av hydrokarboner ser ut til å ville bli små, i alle fall ved regulær drift.

Det foreligger imidlertid lite kunnskap om effektene av kjemikaliene som skal slippes ut på de sårbare økosystemene som virksomheten skal foregå i. Utredningen oppsummerer stort sett forhold man vet om effekter av akutte utslipp, men går i liten grad inn på kronisk belastning som er svært lite utforsket. Havforskningsinstituttet har imidlertid påvist effekter av oljekjemikalier som virker som hormonhermere og som kan påvirke produksjonen av egg og dermed reproduksjonsevne hos

torsk. Arktiske arter er helt avhengige av å bygge opp store fettreserver og blir derfor spesielt utsatte for miljøgifter som anrikes i fettvev (lipofile stoffer) og som anrikes i næringskjedene.

Usikkerheten om disse temaene gjør det vanskelig å komme med kvalifiserte konsekvensvurderinger. På bakgrunn av de sårbare ressursene i havet, tilsier det at det utvises en streng føre-var holdning i forhold til økt petroleumsvirksomhet i områdene. SFT bør også følge opp med strenge krav til kjemikaliebruken.

Det er positivt at det vurderes egne rutiner for å skifte ballastvann i åpent hav slik at det unngås å spre fremmede arter (s. 87). Usikkerheten om mekanismene bak slik spredning er stor. Det er også et uferdig internasjonalt regelverk om emnet slik at operatøren trolig må stille egne krav.

Utredningen for akutte utslipp dekker ikke eventuelle uhell ved utskipping, og det skrives også at det ikke forventes uhell ved LNG-anlegget. SFT bør gå igjennom de underlagsutredningene som er gjort som grunnlag for detaljerte krav til sikkerhet og beredskap. Erfaringene med oppsamlingsutstyr til sjøs er at det fungerer dårlig selv under moderate bølgehøyder. Likeledes vil lavere temperaturer, lite lys i deler av året og is gjøre at petroleum brytes langsomt ned. Tiltakshaver bør derfor legge fram bedre dokumentasjon på utredningene av akutte utslipp og beredskap, evt. tilleggssutredninger dersom SFT ikke finner materialet tilfredsstillende.

Konklusjon: utredningsplikten for de marine temaene er oppfylt med et mulig unntak for akuttutslipp og beredskap, som SFT må vurdere. Usikkerheten om hva langtidseffektene av virksomheten vil bli er imidlertid svært stor og tilsier en streng føre var holdning til økt petroleumsaktivitet.

Klimagassutslipp

Det er vanskelig å få et klart bilde av hvor store de samlede utslippene av CO₂ fra hele virksomheten vil bli ut i fra framstillingen på s. 87 – 92. Tallet som brukes i sammendraget (860 000 tonn pr. år) omfatter bare selve LNG-anlegget og er derfor ikke riktig. Vi antar at SFT vil sjekke at beregningen av utslippene er gjort riktig og omfatter alle relevante tiltak.

Vi savner også en omtale av klimakonsekvenser. Vel så viktig er imidlertid en omtale av hvordan Snøhvit vil kunne innpasses innenfor de norske Kyotoforpliktelsene. Det finner vi ingen drøftinger av utover en kommentar om at tiltaket vil være lønnsomt selv med en antatt framtidig pris på 50 kr. pr tonn CO₂ fra 2008 og tildeling av gratiskvoter slik NHO har foreslått (s 161). Det er imidlertid stor politisk usikkerhet rundt det klimapolitiske rammeverket som en eventuell utbygging skal innpasses i, særlig om bruk av de såkalte fleksible mekanismene i Kyotoprotokollen og nasjonal eller internasjonal kvotehandling. Man kan derfor risikere å komme i den situasjonen at utbygger enten må kutte utslippene mer enn beskrevet i KU'en, eller at annen nasjonal virksomhet må kuttes.

Konklusjon: Til tross for reinjisering av CO₂, vil utslippene tilsvare omlag to gasskraftverk. Klimakonsekvensene av dette og følgene for Norges forpliktelser etter Kyoto-protokollen, er et alvorlig miljøproblem som burde ha vært behandlet grundigere i utredningen.

Miljøoppfølgingsprogram bør styrkes på overvåking

Det er positivt at Statoil vil lage et eget miljøoppfølgingsprogram som inkluderer overvåking og som skal integreres i HMS-arbeidet og internkontroll (kap.8). Vi vil understreke at overvåkingen bør gå over til en regional overvåking. Overvåking også av vannsøylen bør inngå for å fange opp regulære driftsutslipp. Det planlegges ikke nå (s 164).

NP vil også se det som en fordel å samordne overvåking av oljerelatert forurensning med annen marin overvåking i nordområdene.

Overordnede betraktninger utover den isolerte konsekvensutredningen

Betydelige kunnskapshull

Under avbøtende tiltak, er det nevnt forskning for å få referansedata for å kunne vurdere evt oppkonsentrasjon av petroleum i fisk (s.160). Det er imidlertid generelt store kunnskapsmangler om konsekvenser av utslipp fra petroleumsvirksomheten i nordlige havområder, bl.a. om langtidseffekter av persistente forbindelse og om forhold knyttet til is. Forskningsbehovene er nærmere utdypet i et rammenotat med forslag til et forskningsprogram om langtidsvirkninger av utslipp til sjø fra offshoresektoren, utredet etter mandat av Forskningsrådet og Oljeindustriens Landsforening. Vi vil anbefale at det gjennomføres en vesentlig opptrapping av forskningsinnsatsen på dette feltet når petroleumsvirksomheten nå for alvor trekkes lenger nordover.

Strategisk KU og forvaltningsplan for Barentshavet

NP sendte 7.6.99 et brev til Miljøverndepartementet der vi bl.a. tok til orde for at det bør gjennomføres en større strategisk konsekvensutredning for hele Barentshavet. Dette aktualiseres av Snøhvit-utbyggingen. Mangelen på en slik plan gjør det vanskelig å ta stilling til utbyggingen fordi man bare får vurdert dette ene, enkeltstående tiltaket.

Området som Snøhvit inngår i, har aldri vært gjenstand for noen konsekvensutredning tidligere ettersom det ble åpnet for leteboring *før* KU systemet etter petroleumsløven ble etablert. Dette åpningsvedtaket omfattet områdene Bjørnøya Sør, Troms I NV, Troms I og Finnmark Vest/Nord. De ble derfor ikke tatt med i utredningsområdet i den utredningen som seinere ble gjort for Barentshavet sør¹. Analysene her var dessuten utelukkende konsentrert om forhold som har med letevirksomhet å gjøre, ikke produksjonsfasen som gir de største miljøkonsekvensene.

Snøhvitutbyggingen må forventes å følges opp av økt petroleumssaktivitet framover når det nå etableres en infrastruktur. I tillegg kommer russisk petroleumsvirksomhet med utskipning langs Norskekysten, samt annen virksomhet som medfører forurensning. Det er ønskelig at det etableres et system som fanger opp kumulative effekter av aktivitetene i Barentshavet og som gjør det mulig å sette framtidige planer om utvidet aktivitet innenfor en ramme. Dette er det også interesse for fra russisk side, konkret uttrykt gjennom et felles ønske om et slikt prosjekt fra havmiljøgruppa i det norsk-russiske miljøsamarbeidet. Slike utredninger bør også munne ut i forvaltningsplaner for Barentshavet som bl.a. bygger videre på de begrensningene som ble lagt da området ble åpnet for letevirksomhet.

Vennlig hilsen

Olav Orheim
Direktør

Christopher Brodersen
Avdelingsdirektør

Saksbehandler: Gunnar Sander, tel: 77 75 06 37

¹ *Åpning av Barentshavet syd, Troms II, Troms III og sydlige del av Finnmark Vest for petroleumsvirksomhet.* AKUP juni 1988