

Justis- og beredskapsdepartementet
Pb. 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår dato
30.09.2014

Vår referanse
2014/00325-2

Vår saksbehandler
Jan Henrik Sandberg/97682469

Deres referanse

Høring - Forslag til lov om ikraftsetting av straffeloven av 2005 mv.

Bakgrunn

Norges Fiskarlag og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) viser til høring av forslag til lov om iverksetting av straffeloven av 2005, nærmere bestemt pkt. 4.2.2 om videreføring av forbud mot luftfotografering og opptak av dybde data. I tillegg viser vi til brev fra Forsvarsdepartementet datert 23. april 2014, der det anmodes om videreføring av forbud mot innhenting og bruk av opptak av dybde data i sjø i sikkerhetsloven, etter at lov om forsvarshemmeligheter blir opphevet.

Selv om forslaget til lovendring formelt sett ikke innebærer en innskjerping i forhold til den utgående lov om forsvarshemmeligheter fra 1914, medfører forslaget store restriksjoner i forhold til hva som har vært praksis for innhenting- og bruk av detaljerte dybde data siden 1990-tallet.

Om høringen

Forsvarsdepartementet foreslår i nevnte brev at følgende bestemmelser tas inn i sikkerhetsloven:

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten samtykke fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, og uten aktverdig grunn, gjennomfører kartlegging i Norges territorialfarvann ved å systematisk samle inn eller sammenstille sjømålingsdata, digitale terrengmodeller eller tilsvarende dybde data, som har en tettere oppløsning enn 50 meter mellom punktene, eller som offentliggjør slike data eller kart, eller andre elektroniske produkter basert på slike data».

«Innsamling, sammenstilling og offentliggjøring som er nødvendig for sikker navigering i seilingsleden, eller som er nødvendig for å gjennomføre offentlig arealplanlegging eller lovlig næringsvirksomhet i et avgrenset geografisk område, anses å være aktverdig grunn etter første ledd».

Forsvarsdepartementets forslag til «avgrenset geografisk område» omtales slik: *«Det ligger imidlertid i sakens natur at kartlegging av f.eks. en hel fjord, eller andre sjøområder på flere hundre kvadratkilometer, ikke vil være å anse som et geografisk avgrenset område, mens noen få kvadratkilometer åpenbart vil tilfredsstille vilkåret om avgrensning».* Forsvarsdepartementet mener i tillegg at det bør foretas en justering av sikkerhetsloven, slik at de foreslåtte bestemmelsene retter seg mot enhver.

Etter vår oppfatning gir ikke høringsdokumentet, eller Forsvarsdepartementets brev av 23. april 2014, noe dekkende bilde av hvordan sjøbunnsinformasjon brukes per i dag. De beskriver heller ikke den betydelige samfunnsnyttens økt bruk av slike data vil kunne få i fremtiden. Høringsdokumentene er derfor lite egnet som beslutningsgrunnlag i saken.

Vi konstaterer også at verken Norges Fiskarlag eller FHL opprinnelig fikk denne saken på høring. Det samme gjelder de øvrige sjømatorganisasjonene (NSL, Kystfiskarlaget, Pelagisk forening m.fl.), aktuelle forvaltningsetater (Fiskeridirektoratet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet m.fl.), aktuelle kartleggings- og forskningsinstitutt (Kartverket, Havforskningsinstituttet, Polarinstituttet, Fiskerihøgskolen/UIT m.fl.) eller utstyrsleverandører (Olex, Simrad m.fl.). Det er derfor en betydelig risiko for at denne saken ikke blir tilstrekkelig belyst av berørte parter.

Dagens bruk av sjøbunnsdata

Dagens graderingsregime for bruk av Kartverkets sjøbunnsdata er beskrevet i det nevnte brevet fra Forsvarsdepartementet. Innenfor norsk territorialfarvann er dybdeedata fra Sjøkartverket med tettere oppløsning enn 50 meter definert som gradert informasjon. Selv om Kartverkets sjøbunnsdata er av en svært god kvalitet, og derfor har stor verdi for forskning, forvaltning og marin verdiskaping, er denne informasjonen i liten grad tatt i aktiv bruk. Dette beror hovedsakelig på at dagens dispensasjonsregime framstår som svært tungvint og tidskrevende. Det bør i denne sammenhengen minnes om at nesten alle andre sammenliknbare land, hvor marine og maritime næringer er av stor samfunnsmessig betydning, har gjort slik detaljert sjøbunnsinformasjon fritt tilgjengelig. Dette omfatter blant annet Storbritannia, Irland, Tyskland, Nederland, Belgia, Frankrike, Spania, USA og Canada.

På den andre siden har det vært en rask utvikling innen teknologi for kartlegging av sjøbunnen, særlig de siste to tiårene. Såkalte kartplottesystemer (Olex, MaxSea, TELchart m.fl.) har blitt brukt sammen med ekkolodd siden slutten av 1990-tallet. Gjennom disse systemene har sjøbunnen langs Norskekysten blitt kartlagt langt mer detaljert enn det denne høringen legger opp til. Også Forsvaret har vært fullt klar over, og har godtatt, denne praksisen.

En moderne fiskeflåte er helt avhengig av å kunne bruke ekkolodd og kartplottesystemer, som kartlegger- og viser detaljert sjøbunnsinformasjon, uten restriksjoner på fri bruk. De fleste fiskefartøy har i dag minst et slikt system. Disse benyttes for sikker navigering og trygg seilas, for å kunne utøve et mest mulig «målrettet» fiskeri (sette redskap på rett plass, trålstyring m.m.), samt for å unngå hefter, koraller og andre sårbare habitater. Bruk av detaljerte sjøbunnsdata bidrar også til bedre drivstofføkonomi og reduserte utslipp av klimagasser.

Norsk akvakulturnæring er også avhengig av tilgang til detaljert sjøbunnsinformasjon, ikke minst for å kunne identifisere og ta i bruk de best egnede lokalitetene for oppdrett. Det har i lang tid vært lovkrav (NYTEK-forskriften og NS 9415: 2009), som medfører at også oppdrettsnæringen må ha tilgang til betydelig mer detaljerte sjøbunnsdata enn det denne høringen legger opp til. Hensikten med dette regelverket er å redusere risiko for skader på anlegg og rømming av fisk. Dybde i nærområdene til anleggene (inkludert fortøyningsystem) skal kartlegges i et rutenett på minst 10 x 10 meter. Uregelmessigheter som store steiner, berggrygger, sprekker og større gjenstander skal registreres spesielt. For lokalitetskartlegginger og bølgeberegninger er det ønskelig å bruke bunndata av høyest mulig oppløsning. I praksis brukes i dag Olex-systemet for slik kartlegging. I tillegg er detaljerte dybdeedata også viktig i forhold til å modellere eksponering, havstrømmer og smitterisiko i større områder, jfr. etableringen av den nasjonale strømatalogen for norske kyst- og fjordområder.

God tilgang til detaljert sjøbunnsinformasjon er også nødvendig for farledssikkerhet, vedlikehold av sjømerker, taretråling, havbeite, skjellsanduttak, forvaltning av marint beskyttede områder og marint biologisk mangfold, havneforvaltning, ankring og opplag, rør og kabler, kommunal kystsonoplanlegging og overvåking av dumping/deponering og industriforurensning. I tillegg utgjør detaljert sjøbunnsinformasjon en viktig «infrastruktur» for norsk havforskning. Forsvarsdepartementets forslag til lovendring vil for eksempel medføre at det ikke kan gjennomføres noe MAREANO-program (www.mareano.no) i norske farvann.

Forsvarsdepartementet uttaler i sitt brev også at «skade ved kompromittering av detaljerte kan ikke gjenopprettes», samt at «det gir liten mening å sikkerhetsgradere og beskytte slike data etter sikkerhetsloven, dersom enhver privatperson kan innhente og offentliggjøre de samme data selv». Forsvaret har som nevnt akseptert at Norskekysten har blitt kartlagt med ekkolodd og kartplottesystemer gjennom snart to tiår. Det har derfor ingen hensikt å legge restriksjoner på videre allmenn bruk av denne teknologien. Det bør også nevnes at den norske territorialgrensen ble utvidet fra 4 nm til 12 nm først i 2004. Inntil da var det ingen formelle begrensninger på kartlegging og distribusjon av detaljerte dybdeedata inn til 4-mila. Det kan derfor også stilles spørsmål ved nytteverdien av å legge begrensninger på bruk av Kartverkets detaljerte dybdeedata mellom 4 nm og 12 nm av grunnlinja.

Konsekvenser av høringsforslaget

Forsvarsdepartementets forslag til lovendringer vil i realiteten føre til store restriksjoner på innhenting- og bruk av detaljerte dybde-data, i forhold til hva som har vært allmenn praksis siden 1990-tallet. Dersom hensikten er å legge begrensninger på bruk av ekkolodd og kartplottere, slik at dagens bruk gjøres straffbar, vil det «kriminalisere» norsk fiskeri- og havbruksnæring, forsknings- og forvaltningsinstitusjoner og flere norske teknologibedrifter. En vil også bidra til svekke kunnskapsgrunnlaget for en lønnsom og bærekraftig bruk forvaltning av våre marine naturressurser. Dette vil være i strid med denne regjeringens, og den forrige regjeringens, overordnede målsettinger for norsk sjømatnæring. Vi forutsetter derfor at det ikke blir aktuelt å innføre noen restriksjoner på allmennhetens bruk av ekkolodd og kartplottere. Dette vil som nevnt heller ikke ha noen hensikt, siden detaljert sjøbunnsinformasjon langs Norskekysten framskaffet med denne teknologien allerede er kjent og tatt i bruk.

Det er i tillegg risiko for at en streng fortolkning av det foreslåtte regelverket, inkludert videreføring av et strengt og tungvint dispensasjonsregime, vil føre til at Kartverkets sjøbunnsdata fortsatt ikke vil bli tatt i bruk på en samfunnsmessig optimal måte. Vi mener derfor at en nå må gjøre en tverrfaglig vurdering av hvordan den totale samfunnsnyttens av Kartverkets detaljerte sjøbunnsdata kan bli størst mulig, uten at det reelt sett går på bekostning av sikkerhet og forsvarsevne.

Oppsummering:

Vi har forståelse for at det innenfor avgrensede områder vil være behov for å skjerme detaljerte dybde-data av forsvars- og sikkerhetshensyn. Dersom en skal vedta nye straffebestemmelser må dette allikevel først skje etter en grundig vurdering, der hensynet til hemmelighold veies opp mot andre viktige samfunnsinteresser og dagens praksis. En fornuftig og framtidsrettet tilnærming vil være å innføre et liknende system som på land, gjennom å «speilvende» dagens graderingsregime. Da kan en i samarbeid avgrense områder som fortsatt bør være skjermet av hensyn til rikest sikkerhet. I de øvrige sjøområdene må Kartverkets detaljerte sjøbunnsinformasjon fritt kunne distribueres og tas i bruk, uten søknad.

Som nevnt er høringsdokumentene i denne saken lite egnet som beslutningsgrunnlag. Vi oppfordrer derfor om at det utarbeides et langt grundigere og mer tverrfaglig kunnskapsgrunnlag knyttet til kartlegging- og bruk av sjøbunnsdata i Norge, for deretter å sende denne saken på ny høring.


På bakgrunn av det overnevnte ber Norges Fiskarlag og FHL om at det foreslåtte graderingsregimet ikke tas inn i sikkerhetsloven. Uansett videre behandling må restriksjoner på bruk av ekkolodd og kartplottere være uaktuelt.

Med hilsen

Norges Fiskarlag


Jan Skjærvø
Generalsekretær

FHL


Geir Ove Ystmark
Administrerende direktør

Kopi til: Medlemslag, Nærings- og fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Stortingets næringskomité, Stortingets energi- og miljøkomité, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Kartverket, NGU, Miljødirektoratet, Mattilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Kommunenes sentralforbund, Havforskningsinstituttet, Polarinstituttet og Norges Forskningsråd.