



KYSTVERKET

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:	Vår ref	Arkiv nr	Saksbehandler	Dato
	2021/8773-5		Jeanette Assev-Lindin	19.11.2021

Vedrørende Forsvarsdepartementets høring av forslag til ny forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø

Vi viser til brev fra departementet av 14. september 2021 angående Forsvarsdepartementets høring av forslag til ny forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø. I brevet er Kystverket bedt om å sende inn sin høringsuttalelse via Samferdselsdepartementet.

Kystverkets kommentarer til høringen:

1. Forskriftens geografiske virkeområde

Utkastet til forskrift er hjemlet i sikkerhetsloven § 7-5 bokstav b og c. Sikkerhetsloven gir hjemmel til å fastsette forbud mot adgang til steder og områder av hensyn til forsvar, sikkerhet og beredskap. Sikkerhetsloven har ikke et geografisk virkeområde, og vi kan heller ikke se at dette er nærmere berørt i forarbeidene til loven.

Store deler av områdene som er foreslått regulert til skyte- og øvingsfelt (forbudsområder) i sjø er utenfor territorialfarvannet, jf, tabell på side 24, altså i den norske økonomiske sonen. Etablering av skipsleder og trafikkseparasjonssystemer, herunder «area to be avoided», i norsk økonomisk sone er ikke eksplisitt omtalt i havrettskonvensjonen, men er nevnt i SOLAS V/10 «Ships routing». Her kommer det frem at IMO er den organisasjonen som kan godkjenne regulering av ferdsel internasjonalt. Etter vår vurdering må alle ferdselsreguleringer utenfor territorialfarvannet godkjennes av IMO for å ha rettsvirkning for alle skip.

Vi ser at det foreslås et tredje ledd i § 2 hvor det står:

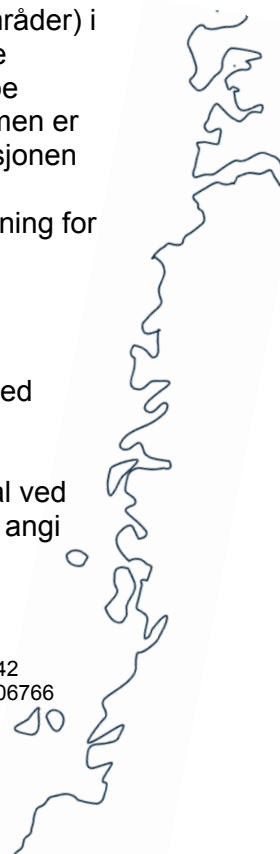
«Forskriften gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig».

En slik reservasjon er ikke ukjent i lovtekster, men Kystverket stiller spørsmål ved bruken av en slik generell reservasjon i en forskrift med et så spesifikt formål som å angi

Sentral postadresse: Kystverket, postboks 1502,
6025 ÅLESUND

Telefon: 07847
E-post: post@kystverket.no
Internett: <https://kystverket.no>

Org.Nr.: 874783242
Bankgiro: 7694 05 06766



konkrete skyte- og øvingsfelt i sjø. Av hensyn til både de som skal operasjonalisere forskriften, og de som er berørt av den, bør forskriften selv angi tydelig hvilke folkerettslige begrensninger, om noen, som gjelder.

I høringsnotatet står det på side 20, under omtalen av forholdet til havrettskonvensjonen, at:

«Noen av de foreslåtte forbudsområdene har en utbredelse som går utenfor territorialgrensen. Med grunnlag i kyststatens begrensede jurisdiksjon i den økonomiske sone vil det derfor være nødvendig med en folkerettsreservasjon vedrørende forbudsområder med utstrekning utover sjøterritoriet».

Vi antar at hensikten med § 2 tredje ledd er å si at ferdselsforbudene som foreslås for områdene utenfor 12 nautiske mil ikke formelt sett er å anse som ferdselsforbud, og at fartøy heller ikke kan bortvises etter § 4.

Vi stiller uavhengig av reservasjonen i § 2 spørsmålsteget ved om det er korrekt å fastsette «ferdselsforbud» slik som det foreslås i forslaget § 3 utenfor territorialfarvannet. Vi mener at de begrensningene som folkeretten innebærer for forståelsen av forskriften ikke kommer tydelig nok frem. Det bør etter vår vurdering være tydelig for skipsfarten hva forskriften innebærer for dem. Etter vår vurdering vil ikke Forsvaret kunne regulere ferdselen utenfor territorialfarvannet, og dette bør komme tydelig frem, både med hensyn til de som skal operasjonalisere forskriften og for de som skal følge den. Dagens formulering overlater i alt for stor grad til brukerne å finne ut av hva som rent faktisk er rettstilstanden.

For Kystverkets del er det spesielt viktig at dette klarlegges på forhånd og kommuniseres på en korrekt måte på grunn av rutetiltakene som ligger i økonomisk sone. Rutetiltakene er godkjent av IMO og Norge har dermed forpliktet seg gjennom SOLAS regel V/10.6 til å sikre at rutetiltakene brukes på en korrekt måte. Dette innebærer blant annet å hindre at det foregår skyting innenfor et slikt område. Denne forståelsen av SOLAS ble av Norge også fremmet til IMO i dokument MSC 101/INF.11. Vi er usikre på om etablering av et skyte- og øvingsfelt i disse rutetiltakene (her egentlig som et «area to be avoided») kan være i tråd med våre forpliktelser etter SOLAS. Dette er en problemstilling vi håper Utenriksdepartementet kan bistå med å avklare. På bakgrunn av dette er vår holdning at skytefelt ikke kan etableres i trafikkseparasjonssystemene som er etablert langs norskekysten.

Vi vil i tillegg presisere at det, uavhengig av om det foreligger en forskrift om skyte- og øvefelt eller ikke, er slik at det ikke skal forekomme skyteøvelser i trafikkseparasjonssystemene som innebærer at fartøy må gå ut av systemene. Slike skyteøvelser kan kun foretas når det ikke påvirker fartøyenes seilas. Alle endringer, herunder også midlertidig oppheving av rutetiltakene for en kort periode når det øves, skal meldes til IMO. Det at det gjennomføres skyteøvelser i rutetiltakene er en praksis som Norge har kritisert i IMO, og som Norge derfor bør avstå fra å gjennomføre selv.

2. Forbud mot ferdsel, aktivitet og etablering av faste installasjoner i forbudsområder § 3

I forslaget til forskrift foreslås det at hovedregelen er at all ferdsel, aktivitet og etablering av faste eller midlertidige installasjoner er forbudt i skyte- og øvingsfelt uten tillatelse fra Forsvaret. I bestemmelsens andre ledd kommer unntakene fra forbudet. Når det kommer til ferdsel, som Kystverket er opptatt av, følger egentlig hovedregelen av unntaket bokstav i),

nemlig at ferdsel som ikke er unødig til hinder for Forsvaret ved gjennomføring av skyteøvelser ikke er forbudt.

Vi ser av høringsnotatet på side 46 under økonomiske og administrative konsekvenser at forslaget innebærer at ferdsel gjennom forbudsområdene vil kunne opprettholdes og i utgangspunktet også har fortrinn foran Forsvarets øvingsaktivitet. Vi er usikre på om denne måten å regulere ferdselen på er den mest hensiktsmessige. Rent lovteknisk ville det være mer brukervennlig å definere hva som er forbudt, og ikke hva som er lov. Vi ser også at denne måten å regulere på vil kunne skape en del tvilstilfeller om hva som er lov og ikke, siden utgangspunktet er at alt er forbudt.

Vi forstår bokstav i) slik at ferdsel i forbudsområdene er tillatt så lenge fartøyene ikke er unødig til hinder for skyteøvelsen. Dette innebærer at fartøyene trenger informasjon fra Forsvaret for å kunne vurdere om de er til unødig hinder eller ikke. Vi regner med at det derfor vil kreve en aktivitet fra Forsvaret, f.eks at fartøyet tiltales/varsles, før det kan være snakk om at det er et forbud mot ferdsel. Fartøyet kan ikke selv vurdere om det er til unødig hinder for Forsvaret eller ikke.

Vår anbefaling vil derfor være å dele opp § 3 i to bestemmelser. En som regulerer ferdsel og aktivitet som kun er berørt når Forsvaret faktisk gjennomfører skyteøvelser, og en bestemmelse som regulerer etablering av faste eller midlertidige installasjoner som er forbudt hele tiden. Dette vil også være i tråd med intensjonen med forskriftsreguleringen, nemlig å sikre areal gjennom å hindre etablering av faste installasjoner, samt å sikre en mulighet til håndhevelse dersom noen ikke innretter seg etter anvisninger fra Forsvaret. På denne måten slipper man at hovedregelen for ferdsel fremgår av et unntak fra et forbud. Realiteten er at ferdsel stort sett alltid er lov, og kun unntaksvis (ved skyteøvelser), er forbudt. Det står også i høringsnotatet på side 8 at noen av feltene brukes så sjelden som to ganger i året. Det er lite hensiktsmessig at hovedregelen skal være et forbud mot ferdsel her.

Etter vår vurdering vil dette være en bedre løsning siden fartøy uansett må informeres om at det er forbudt å ferdes i området for å kunne innrette seg etter forbudet. Videre vil en slik regulering, sammen med plikt for alle til å følge Forsvarets anvisninger etter § 4 samt god og tidlig varsling til skipstrafikken, være tilstrekkelig til å sikre Forsvaret gode rammevilkår for øving.

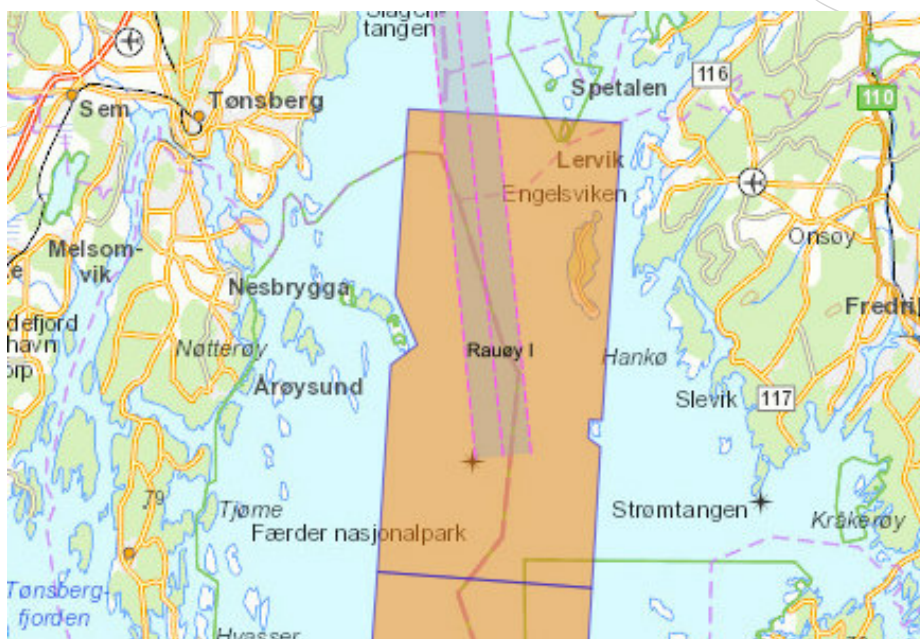
3. Påbud og håndheving § 4

Vi kan ikke se at bestemmelsen omhandler noen påbud, men den omhandler en plikt for enhver til å innrette seg etter Forsvarets anvisninger, samt mulighet til håndhevelse av forbudet i § 3. En mer beskrivende tittel ville være «Plikt til å følge Forsvarets anvisninger».

4. Skytefeltinstruks i § 7

Kystverket ønsker å være delaktig i utarbeidelse av skytefeltinstrukser. Det er etter vår vurdering viktig at det er en god dialog mellom Kystverket og Forsvaret i alle skytefelt hvor det kan oppstå motstrid mellom seilingsregler om påbud/forbud, og hvor Forsvaret ser for seg å påvirke fartøys seilas ved å gi anvisninger.

Som eksempel kan det vises til SØF Rauøy I, se figur under, hvor det er overlapp mellom skytefeltet og Kystverkets pålagte seilingsleder i trafikkseparasjonssystemet inn Oslofjorden. Sjøtrafikksentralen i Horten forvalter dette regelverket, og må være involvert og informert om alle øvelser i dette området.



Figur 1 Skytefelt Rauøy I og trafikkseparasjonssystem i Oslofjorden, Kilde: Kystinfo

Det er også viktig at Kystverket involveres i utarbeidelse av rutiner for kommunikasjon og varsling til andre om kommende eller pågående bruk av forbudsområdet og om kommunikasjon og varsling mellom Forsvaret og berørte luft- og sjøtrafikkjenester, jf. forslaget § 7 bokstav c).

Med hilsen

Einar Vik Arset
kystdirektør

Arve Dimmen
Direktør, navigasjonsteknologi og
maritime tjenester

Dokumentet er elektronisk godkjent