



Det Kongelige Olje- og energidepartement
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
/ -	
DATO 22 APR. 2009	
AN	EKSP.

HØRINGSVAR - UTKAST TIL LOV OM FORNYBAR ENERGIPRODUKSJON TIL HAVS (HAVENERGILOVEN)

Det vises til brev av 13.2.2009 vedlagt høringsnotat med forslag til ny lov om fornybar energiproduksjon til havs. Høringsfristen var satt til 17.4.2009. Riksantikvaren har fått utsatt frist til 20.4.2009.

Nedenfor følger våre høringsinnspill.

1. Miljøbegrepet

Miljøbegrepet benyttes i lovutkastets formålsbestemmelse § 1-1 og i flere andre bestemmelser i loven. Miljøbegrepet må forstås som et samlebegrep for alle miljøtema. Det henger godt sammen med omtalen av miljømessige og samfunnsmessige konsekvenser i § 2-2 og er i tråd med Miljøverndepartementets bruk av begrepet. Kulturminner og kulturmiljø inngår i dette miljøbegrepet.

I § 3-4 første ledd nr. 5 heter det *"tiltak for å begrense skader eller ulemper av anlegget for biologisk mangfold, miljø, kulturminner og annen arealbruk."*

Her er miljøbegrepet brukt på en annen måte. Det bør gå klart frem at kulturminner er nevnt spesielt som en *presisering* av miljøbegrepet, og de andre miljøtema burde gis en tilsvarende presisering for dermed å unngå uklarheter omkring miljøbegrepet.

Det sektorovergripende ansvaret for miljøvern er uttrykt i lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (petroleumsloven) § 10-1 annet ledd siste punktum, der miljøbegrepet er gitt en slik nærmere presisering:

"Alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet, kulturminner på havbunnen, og forurensning og forurensning av havbunnen, dens undergrunn, havet, luften eller på land."

Det er viktig for Riksantikvaren at det klart framgår av loven at miljøbegrepet benyttes som et samlebegrep der også kulturminner inngår.

2. Planlegging, konsesjon og konsekvensutredninger (kap 2, 3 og 4)

Lovforslaget legger opp til en tredelt prosess gjennom 1) åpning av areal, 2) konsesjonssøknad og 3) detaljplan for fornybar energiproduksjon. Departementet skriver at det konkrete forholdet mellom disse stadiene vil måtte tilpasses over tid.

Postadresse:

Riksantikvaren
Dronningens gate 13
Postboks 8196 Dep
0034 Oslo
Tlf. 22 94 04 00

Besøksadresser:

Distriktskontor Øst
Oslo
Dronningens gate 13

Distriktskontor Syd
Tønsberg
Nedre Langgate 30 D

Distriktskontor Vest
Bergen
Dreggsallmenningen 3

Distriktskontor Nord
Trondheim
Kjøpmannsgata 25

A:10927

Det er positivt at det legges opp til en slik tredelt prosess og at konsesjonssøknader normalt bare kan fremmes innenfor bestemte geografiske arealer, og etter at det er gjennomført konsekvensutredning på det aktuelle området.

Riksantikvaren mener at loven i noe større grad burde kunne konkretiseres sammenhengen mellom, og eventuelle hovedskiller i krav til forundersøkelser (§ 2-1) og konsekvensutredninger ved åpning av areal (§2-2) og konsekvensutredning på konsesjonsstadiet /prosjektstadiet (§ 3-1 og § 3-2). Forholdet til kulturminnene er relevant på alle disse stadiene.

Det bør også gå klart frem av lovteksten i § 4-1 at konsekvensutredninger skal utarbeides på grunnlag av fastsatt utredningsprogram, samt hva som skal være hovedinnholdet i utredningsprogrammet.

Hvilket omfanget konsekvensutredninger skal ha på de ulike stadier bør så langt som mulig avklares i lov og forskrift. Dette vil også være av betydning for hvilket ansvar og krav til konsekvensutredninger som kan stilles ovenfor konsesjonær, som vil måtte besørge konsekvensutredninger på konsesjonssøknadsstadiet /prosjektstadiet(§§ 3-1 3-2 og 3-4)), mens det er staten som forestår kartlegging og konsekvensutredninger på stadiet for åpning av areal.

Det er en klar fordel at konflikt med kulturminner avdekkes på tidligst mulig stadium i forhold til eventuelle krav om behandling etter kulturminneloven og praksis på område, samt i forhold til avklaring av eventuelle folkerettlige forpliktelser på kulturminneområdet.

Det legges opp til at departementet kan gi nærmere forskrifter om konsekvensutredninger etter loven. Etter vårt syn vil det være behov for en slik forskrift som blant annet avklarer mer om innholds krav til melding og konsekvensutredninger. Hovedprinsipper for krav til utredninger knyttet til de tre ulike nivåene bør fastlegges i forskrift så snart som mulig.

3. Havenergiloven og forholdet til annet lovverk

3.1 Kulturminneloven

I høringsnotatet heter det i forhold til hvordan kulturminnelovens bestemmelser skal følges opp at planlegging og etablering av energiltak må avklares mellom energimyndigheter og kulturminnemyndigheter.

3.1.1 Undersøkelsesplikt – kulturminneloven § 9

Riksantikvaren har gjort erfaringer med gjennomføring av kulturminneundersøkelser på land i energisaker og etter petroleumsloven som tilsier at det kan være behov for å klarlegge rammene i energilovgivningens lover eller forskrifter med eventuelle veiledere/retningslinjere. Det er vårt syn er at undersøkelser etter kulturminneloven § 9 normalt bør gjennomføres i forbindelse med konsesjonssøknad, jf lovforslagets §§ 3-1, 3-2 og 3-3, slik at det kan utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget for konsesjonsvedtaket.

Kulturminner har en sterk beskyttelse i kulturminneloven innenfor territorialfarvannet som er kulturminnelovens geografiske virkeområde. Alle offentlige og større private tiltak er underlagt undersøkelsesplikt etter kulturminneloven § 9, for å avklare eventuelle konflikter med fredete eller vernete kulturminner før tiltaket iverksettes. I Kulturminnevern bind II (red. Holme) (2005 [2001]:122) legges den forståelse til grunn at *kulturminner på havbunnen* i petroleumsloven omfatter kulturminner som er vernet etter kulturminneloven, altså

skipsfunn etter § 14, automatisk fredete kulturminner etter § 4 og eventuelle kulturminner på havbunnen fredet ved vedtak.

Når det gjelder tilstøtende sone har man i kulturminneforvaltningen lagt samme rettspraksis til grunn som innenfor territorialfarvannet. Etter Havrettskonvensjonen artikkel 303(2) kan en stat regulere og kontrollere aktiviteter rettet mot kulturminner under vann i den tilstøtende sone. I lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone av 27. mars 2003 nr. 57 (territorialfarvannsloven) § 4 tredje ledd er det dertil nedfelt at:

” Den tilstøtende sone likestiles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.”

Kulturminneforvaltningen har lagt til grunn at denne bestemmelsen viderefører undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9 inn i tilstøtende sone, se Norsk Sjøfartsmuseums skrift nr 51 ” *Kulturminner og petroleumsutvinning i Nordsjøen- Håndtering av kulturminnehensyn på sjøbunnen* ved Jostein Gundersen, Frode Kvalø og Dag Nævestad. s. 14.

Utenfor 24 nautiske mil utgjør folkeretten et generelt grunnlag for å hevde at kulturminner har et visst vern.

Hensynene til kulturminnene er blitt styrket de siste årene i planlegging, utredning og likeledes i vilkårene for tillatelser knyttet til petroleumstiltak i Nordsjøen.

Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet presiserte i 2006 følgende i vilkåret i miljøkravene til nye utvinningstillatelser for olje/gass i norsk sektor: *”I forkant av fysiske inngrep i havbunnen pålegges rettighetshavere, i samråd med Riksantikvaren, å avklare forholdet til kjente kulturminner og foreta nødvendig kartlegging av kulturminner i leteområdet der dette ikke tidligere er gjennomført. Om det registreres kulturminner i planleggingsfasen eller senere, må avbøtende tiltak, eventuelt utgravning eller dokumentasjon og flytting av kulturminnet, gjennomføres i samarbeid med kulturminneforvaltningen.”*

Det er viktig at tilsvarende presiseringer kommer på plass også når det gjelder fornybar energiproduksjon til havs og det må sikres at slike krav har nødvendig hjemmel i den aktuelle loven.

Riksantikvaren vil bemerke at det i den enkelte konsesjonssak som regel ikke vil være hensiktsmessig å avklare forholdet til kulturminnene på direktoratsnivå mellom energimyndigheter og kulturminnemyndigheter, men at dette gjøres i førstelinjen mellom tiltakshaver og forvaltningsmuseene. I denne forbindelse gjør vi oppmerksom på at Sjøfartsmuseene (Norsk sjøfartsmuseum, Stavanger sjøfartsmuseum, Bergen sjøfartsmuseum, NTNU-Vitenskapsmuseet og Tromsø museum) ikke står på høringslista.

3.1.2 Skipsfunn – kulturminneloven § 14

Riksantikvaren vil gjøre departementet spesielt oppmerksom på kulturminneloven § 14 som omhandler skipsfunn. Denne bestemmelsen gir et automatisk vern for skipsfunn som er eldre enn 100 år fra byggetidspunktet. Begrepet skipsfunn omfatter (...) *båter, skipsskrog, tilbehør, last og annet som har vært ombord eller deler av slike ting* (...) jf. kulturminneloven § 14 første ledd første punktum.

Bestemmelsen er en sentral bestemmelse i kulturminneloven i forhold til foreliggende utkast til havenergilov. Etter bestemmelsens annet ledd er slike kulturminner undergitt forbud mot

inngrep uten tillatelse. Det er viktig å understreke at § 14 ikke har noen referanser til kulturminneloven § 8. Dette betyr blant annet at skipsfunn som er vernet etter kulturminneloven § 14 ikke kan frigis gjennom planvedtak. Alle tiltak i sjøbunnen som kan tenkes å kunne ha innvirkning på kulturminne som er omfattet av § 14 må derfor klareres med kulturminnemyndighetene (i dette tilfelle sjøfartsmuseene/ universitetsmuseene), jf. § 14 annet ledd og forskrift om faglig ansvarsfordeling mv etter kulturminneloven av 9. februar 1979 § 1 pkt 1 og 4.

3.2 Folkeretten

Utenfor det geografiske virkeområdet til kulturminneloven vil Norge kunne være forpliktet etter folkeretten. Nedenfor er det i korthet vist til relevante konvensjoner på kulturminneområdet som forplikter Norge juridisk. Konvensjonene vil være spesielt viktig der disse har et større geografiske virkeområde enn kulturminneloven.

Havrettskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1996. I konvensjonens artikkel 303(1) fastslås at:

“..states have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose.”

Denne artikkelen oppgir ingen geografiske avgrensninger. Gjennom å ratifisere Havrettskonvensjonen er Norge bundet til å følge opp artikkel 303(1), se avsnitt nedenfor.

Den europeiske konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv ble ratifisert av Norge i 1995. Konvensjonen pålegger partene å verne den arkeologiske kulturarven innenfor

“any area within the jurisdiction of the Parties”, jf. art. 1(2)(iii).

UNESCOs konvensjon om beskyttelse av den undersjøiske kulturarv ble vedtatt i 2001. Norge har ikke ratifisert konvensjonen. Begrunnelsen for at Norge ikke har ratifisert konvensjonen er at den inneholder bestemmelser som ikke samsvarer med Havrettskonvensjonen. Men under avstemningen i UNESCO uttalte Norge at vi unilateralt vil følge reglene omkring prosjekter og funnbehandling i konvensjonens annekse.

Potensialet for funn og metodekrav

Når det gjelder potensialet for funn av kulturminner på norsk sokkel i Nordsjøen utenfor grunnlinjen tillater Riksantikvaren seg å sitere fra Norsk Sjøfartsmuseums skrift nr 51 ”Kulturminner og petroleumsutvinning i Nordsjøen- Håndtering av kulturminnehensyn på sjøbunnen ved Jostein Gundersen, Frode Kvalø og Dag Nævestad. s. 42

“Det er påvist stor tetthet av vrak i de områder av Nordsjøen som omfattes av denne utredning. Området har vært beseilt siden steinalder og er det mest trafikkerte havområde i Nord-Europa. I tillegg til trafikken til og fra Vest-Europa fra Baltikum, som etter den danske Sundtoll er beregnet til ca. 2 millioner passeringer, kommer trafikken på Norge, Russland, Island og Svalbard, Grønland og internasjonal handel på Ostindia og Amerika, med mer..... Gjennomgangen av arkivalie, registre og litteratur har vist et betydelig avvik mellom kjente, posisjonerte kulturminner og det sannsynlige omfanget, antallet og typevariasjonen av skipsvrak innen utrednings- området. Dette innebærer at studier av kjent kunnskap ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å ivareta kulturminnehensynene overfor tiltak i Nordsjøen.”

I tillegg til skipsfunn er det potensial for funn av oversvømte steinalderlokaliteter langs store deler av norskekysten. Potensialet er størst i kystnære strøk med moderate dybder. Dette potensial vil være størst på Sørlandet omtrent fra Lista til Egersund, på den sørligste delen av Mørekysten og fra Vesterålen til Nordkapp. I tillegg vil dette potensialet kunne være tilstede i grunnere områder av norsk sokkel og på enkelte av bankene.

Metodene som brukes i utredningsarbeidet vil være sentrale i forhold til å avdekke kulturminner under vann. Det forutsettes at kulturminneforvaltningens metodekrav legges til grunn.

Vennlig hilsen



Anne-Judith Munthe Kaas (e.f.)
avdelingsdirektør



Sindre Fjell
seksjonssjef

Kopi til:

Miljøverndepartementet – Kulturminneavdelingen
Norsk Sjøfartsmuseum, Bygdøynesveien 37, 0286 Oslo
Tromsø Museum - Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø
NTNU – Vitenskapsmuseet, 7491 Trondheim
Bergen Sjøfartsmuseum, Postboks 7800, 5020 Bergen
Stavanger Sjøfartsmuseum Muségt. 16, 4010 Stanvanger