

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
350/2021	Fylkesrådet	17.12.2021

Høring - forskrift om opptak og bruk av informasjon om bestemt angitte bunndata

Sammendrag

Forsvarsdepartementet har sendt på høring et forslag til forskrift til lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold, samt forslag om at loven skal gis gyldighet også for farvannene utenfor Svalbard og Jan Mayen.

Forslaget innebærer en sikkerhetsgradering av informasjon om bunnforhold, og setter klare begrensninger for innsamling, oppbevaring, og bruk av informasjon om bunnforholdene. Restriksjonene er begrunnet i hensynet til rikets selvstendighet og sikkerhet.

Informasjon om bunndata gir blant annet grunnlag for å modellere havstrømmer, og for å vurdere plassering av installasjoner, og konsekvenser for utslipp. Forslaget fra Forsvarsdepartementet vil kunne gjøre det vanskelig for fylkeskommunen å behandle saker, grunngi våre vedtak, og gi råd. Saken vil også kunne ha store konsekvenser for havbruksnæringen og andre næringer som har behov for informasjon om bunnforhold.

Bakgrunn

Lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold, heretter kalt informasjonskontrolloven, ble innført i 2017. I henhold til lovens § 4 første ledd er det forbudt «å gjøre opptak av eller på annen måte bruke informasjon om bestemt angitte bunnforhold innenfor territorialfarvannet dersom det i noen grad kan ha skadefølger for rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende».

Ved vedtak av informasjonskontrolloven ble det forutsatt at departementet skulle gi utfyllende bestemmelser om forbudet i § 4 i forskrift. Forskriften skal blant annet klargjøre hvilken informasjon om bunnforhold som rammes av forbudet og hvilken informasjon som er unntatt, samt fastsette regler for saksbehandling, søknader, håndheving og vilkår for utlevering av informasjon. Den er en slik forskrift departementet her har kommet med forslag om.

Informasjonskontrolloven og forbudet mot opptak og bruk av informasjon om bunnforhold gjelder i territorialfarvannet, og det er i loven åpnet for at kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og i bilandene i Antarktis. Det foreslås i forslaget fra departementet at loven skal gis anvendelse på Svalbard og Jan Mayen grunnet disses beliggenhet og strategiske

betydning.

Departementet foreslår at informasjonen graderes etter følgende matrise:

Dybder relativ til sjøkart-null	>50mx50m	>25mx25m	<25mx25m
0-30 meter	Ugradert	Ugradert	Ugradert
30 meter>	Ugradert	BEGRENSET	KONFIDENSIELT

Av matrisen ser man at forslaget innebærer at informasjon om bunnforhold på dybde inntil 30 meter er ugradert, og at informasjon om bunnforhold dypere enn 30 meter er ugradert hvis oppløsningen er lavere enn 50mx50m. På dyp over 30 meter og oppløsning fra 50mx50m til 25mx25m er gradert BEGRENSET, mens oppløsning fra 25mx25m er gradert KONFIDENSIELT. Forslaget til forskriften inkluderer også en mulighet til å gi informasjon om bunndata for enkelte objekter eller områder en annen sikkerhetsgradering, der det er behov for det som for eksempel rundt militære installasjoner.

Departementet skriver i høringen at informasjon om bunnforhold «*omfatter informasjon om dybdedata, hardhetsdata og batymetri. Dybdedata omfatter data som viser koordinatfestede dybdeverdier, mens hardhetsdata er koordinatfestede verdier for bunnens relative hardhet. Batymetri er informasjon om topografien under vann, inkludert dybdeforhold og havbunnsmodeller.*» Departementet skriver videre at «*Informasjon om forhold i vannsøylen, eksempelvis lyd hastighet, vil ikke omfattes av forbudet da dette ikke anses for å være informasjon om «bunnforhold»*»

Problemstilling

Tilgang på detaljerte bunndata er viktig for fylkeskommunens utøvelse av eget forvaltningsansvar, og for flere næringer i planlegging av virksomhet. Disse behovene må veies opp mot Forsvarets behov for hemmelighold.

Drøfting

Behovet for bunndata

Havbruksnæringen er et av myndighetenes store satsningsområder, men veksten skal og må foregå innenfor miljømessige akseptable rammer. For å sikre en bærekraftig og miljømessig forsvarelig vekst i næringen er tilgjengelige bunndata helt sentrale.

Ved behandling av akvakultursøknader og vurderinger om en akvakulturlokalitets bæreevne er tilgjengelige bunndata særdeles viktige. Gode bunndata kan si noe om type topografi, skråninger, og områder som er uegnet og kan samle avfall fra oppdrettsproduksjonen. Slike data brukes når det skal vurderes hvor mye en lokalitet kan produsere uten at det gir uakseptable miljøforhold.

Både statsforvalteren som gir utslippstillatelser til akvakultur, og fylkeskommunen som skal gjøre sine miljømessige vurderinger i sin behandling av akvakultursøknader, anser slike data som helt avgjørende for å kunne ta riktige beslutninger. Som en konsekvens av gradering vil det være vanskelig å gjøre vurderinger og gode avveininger av disse forhold.

For akvakulturnæringen er det særlig viktig med bunndata for vurdering av plassering av anlegg,

og for plassering av anleggets fortøyninger. De aller fleste akvakulturanlegg legges til lokaliteter hvor dybden overstiger 30 meter, med tanke på å bedre miljøforholdene. At data ned til 30 meter er ugraderte hjelper derfor denne næringen lite. Det vil sannsynligvis bare være noe få anlegg til produksjon av makroalger (tang og tare) som vil kunne ha nytte av tilgjengelig data grunnere enn 30 m.

Plan- og bygningsloven har sitt virkeområde en nautisk mil ut i sjøen. Det innebærer at permanente og midlertidige tiltak, i hovedsak skal forankres etter loven innfor etablering. Før planer vedtas og etableringer tillates må det ha vært gjennomført en prosess med innhenting av beslutningsrelevant kunnskap. I og ved sjøen er bunndata særlig relevant og viktig kunnskap, for å se til at beslutninger ikke går på bekostning av viktige naturressurser og økosystemtjenester. Dersom denne type kunnskap om bunndata blir sikkerhetsgradert, vil det kunne medføre at planprosesser strekker seg vesentlig ut i tid og merarbeidet for myndigheter vil øke betraktelig. Dette vil også føre til et merarbeid for departementet med tanke på alle sikkerhetsklareringer og tilganger som det vil være behov for til et stort antall plansaker og dispensasjoner.

Restriksjoner av bunndata vil vanskeliggjøre arbeidet med analyser knyttet til temaer som klima og natur. Tilgjengelighet til kunnskap og data er alltid viktig for analysearbeid. Dette kan innebære undersøkelser av klimafarer som stormflo, eller undersøkelser av naturressurser og økosystemer, samt utvikling av sjøbunnens topografi. Forståelse av hvordan samfunnet og naturen kan bli påvirket av klimaendringene er imperativ for hvordan vi skal kunne håndtere endringene.

Høringsbrevet slår fast at informasjonskontrollloven § 5 andre ledd gir hjemmel for å stille vilkår for utlevering av taushetsbelagt informasjon, herunder om hva informasjonen kan brukes til, hvem som kan få tilgang til informasjonen, hvordan informasjonen skal behandles og at informasjonen skal slettes eller leveres tilbake etter endt bruk. For forvaltning kan slike vilkår være en utfordring.

Begrensinger i hvem som kan se data kan gjøre at det er vanskelig å hente assistanse fra andre i samme fagområde ved utarbeidelse av saker, og det vil være umulig for ledere og beslutningstakere å ettergå vurderingene som er gjort. Begrensninger i offentliggjøring av data vil gjøre det vanskelig å begrunne vedtak, og vil kunne frata fylkeskommunen muligheten til å drive veiledning. Krav om sletting av data vil gjøre det umulig å etterprøve vedtak, og vil svekke muligheten for likebehandling.

Sikkerhetsloven krever at den som skal motta sikkerhetsgradert informasjon blir autorisert for å motta denne. Dersom de skal ha tilgang på informasjon gradert KONFIDENSIELT eller høyere må personen i tillegg sikkerhetsklareres. For fylkeskommunen vil det ofte være aktuelt å be om informasjon med oppløsning tilsvarende eller bedre enn 25mx25m, og man har ofte behov for data dypere enn 30 meter. Dette er foreslått gradert KONFIDENSIELT, og det vil derfor være utstrakt behov for sikkerhetsklarering av fylkeskommunalt ansatte hvis departementets forslag til matrise vedtas.

Departementet avveininger mellom militære og sivile behov.

I høringen legger Forsvarsdepartementet stor vekt på at detaljert informasjon om havbunnen kan gi et komparativt fortrinn. De viser til at disse dataene er særlig viktig for undervannsoperasjoner, anti-ubåtoperasjoner, og bruk av miner, men beskriver ikke nærmere hvordan bunndata er et

fortrinn. Det er imidlertid naturlig at man i en offentlig tilgjengelig høring ikke går i detalj om planlegging, kapasiteter, og operasjonsmønster.

Forsvarets behov for skjerming av detaljert informasjon om havbunnen er forståelig. Dette behovet må imidlertid vurderes opp mot andre samfunnsmessige behov, og det å ikke være strengere sikkerhetsgraderinger og begrensninger på opptak og bruk av informasjon enn strengt nødvendig for å ivareta rikets sikkerhet hvis disse er til hinder for fri ferdsel, næringsutvikling, og lokal og regional planlegging

Den foreslåtte forskriftens §4 andre ledd inneholder et krav om at den som skal gjøre opptak av bunnforhold skal gi skriftlig melding til Kartverket (og derigjennom Forsvaret) om planlagt kartlegging senest to uker før kartleggingen starter. Dette er begrunnet i behovet Forsvaret har for å ha en oversikt over kartleggingsaktivitet i territorialfarvannet. Et slikt krav vil kunne sikre at kartlegging som foregår har redelige hensikter, vil gi mulighet til å stanse kartlegging av objekter eller områder som av sikkerhetshensyn er særlig skjermet, og sørge for informasjonsdeling og bedre systematisering av kartlagte områder

Departementet skriver i høringsbrevet at den foreslåtte matrisen etter departementets syn ivaretar balansen mellom viktige sivile samfunnsbehov og viktige sikkerhetsbehov, og at behovet for sikker navigasjon ivaretas ved at alle data ned til 30 meter dybde er ugradert. Videre viser de til at individuell saksbehandling kan dekke opp de sivile behovene som ikke dekkes av matrisen. Departementet viser til at oppmåling av sjøbunn er nødvendig innenfor havbruksnæringen, og at slik oppmåling som regel vil kunne gis tillatelse.

Tilgjengelig teknologi

Teknologi for detaljert kartlegging av havbunnen er i dag allment tilgjengelig. Et vanlig, enkelt, ekkolodd kan gi informasjon om dybde og bunnforhold, og departementet påpeker selv i høringsbrevet at det ikke er uvanlig at ekkolodd leveres med systemer hvor data som etter forskriften vil være gradert lagres lokalt, eller sendes til sentrale databasesystemer hvor den sammenstilles med øvrig informasjon og publiseres.

Ekkolodd er mye brukt i fiskerinæringen, både til fiskeleting, men også til kontroll av bunnforholdene, for eksempel ved bunntåling. Et forbud mot innsamling av data kan ramme denne næringen hard, og fjerne muligheten til å ta vare på data for bruk over tid.

Departementet viser til at deres intensjon er at bruk av ekkolodd til fiskeleting ikke skal omfattes av forbudet, men at sammenstilling og bruk av informasjonen som innhentes rammes av forbudet. All den tid mye av denne sammenstillingen skjer med relativt billig, kommersielt tilgjengelig utstyr, vil innføringen av forskriften kreve et sterkt informasjonsarbeid rettet mot skipsfart og fiskeflåten, og kanskje særlig fritidsflåten. Mange har kjøpt utstyr som har grunnleggende funksjoner som rammes av forbudet og etter loven kan straffes med inntil 1 år i fengsel. Potensialet for kriminalisering av det som hittil har vært ansett som helt normal adferd for fiske og sikker ferdsel til havs er derfor stor.

Fylkesrådets vurdering

Fylkesråden mener det er nødvendig å i noen grad begrense tilgangen på detaljert informasjon om bunnforholdene. Forsvarsdepartementet peker på at dette gir Norge et komparativt fortrinn i forsvaret av landet. Fylkesråden vil i tillegg påpeke betydningen disse dataene har for næringer

langs kysten, og en viss kontroll med tilgangen på data vil kunne ivareta disse komparative fortrinn og sikre at informasjon ikke misbrukes av useriøse eller ondsinnede aktører.

Nordland har om lag en fjerdedel av Norges samlede kystlinje. Vi har derfor en særskilt interesse av å sikre data om kyst, bunn og hav. Samtidig har fylkeskommunen, våre kommuner, vår befolkning, og vårt næringsliv et utstrakt behov for de dataene som her er foreslått gradert. Data om hav og bunn er viktig for forvaltningen, næringslivet til havs, og for befolkningen til rekreasjonsformål. Fylkesråden er derfor opptatt av at behovet for kontroll over dataene ikke legger unødige store begrensninger på legitim aktivitet, og ikke kriminaliserer normal bruk av verktøy for ferdsel og fiske til havs.

Fylkesråden merker seg påbudet om at kartleggingsaktivitet skal varsles minst to uker før. Dette vil kunne styrke muligheten til kontroll med slik aktivitet, og bidra til bedre koordinering av data som samles inn.

Fylkesråden mener det er positivt at detaljerte data om bunnen ned til 30 meter blir offentlig tilgjengelig uten begrensninger. Det vil styrke næringslivet, og vil forenkle våre forvaltningsoppgaver. Samtidig merker fylkesråden seg at data for dybder ut over 30 meter sikkerhetsgraderes for oppløsninger som for forvaltning og næringsliv er å anse som grovkornet.

Fylkesråden er bekymret for at det foreslåtte regimet for sikkerhetsgradering vil gjøre overordnet planleggingsarbeid, detaljert planlegging, og forvaltningsoppgaver unødige vanskelige. Det er maktpåliggende at fylkeskommunen får de data vi trenger for å utøve vårt forvaltningsansvar, og at disse ikke underlegges restriksjoner som gjør saksbehandlingen unødige vanskelige eller vanskelige etterprøvbare. Det er viktig at det ved restriksjoner skilles mellom havområdene i stort og områder hvor det er forsvarsinstallasjoner eller annet som har særlig behov for skjerming.

Medvirkning

Saken er vurdert til å ikke ha noen direkte konsekvenser for ungdom inkludert lærlinger, eldre, eller personer med funksjonsnedsettelse. Den er videre vurdert til å ikke ha indirekte konsekvenser spesielt for de nevnte gruppene. Det vurderes derfor at det ikke er behov for medvirkning.

Konsekvenser

Det vurderes at saken ikke har direkte økonomiske eller personellmessige konsekvenser, men hvis forskriften vedtas i gjeldende form vil fylkeskommunen kunne påføres økt arbeid for å få tilgang på grunnlagsdata for bruk i saksbehandling.

Saken er vurdert til å ikke ha konsekvenser for likestilling, miljø/klima, folkehelse, universell utforming, bygningsmessige forhold eller samfunnsansvar ved anskaffelser.

Vedtakskompetanse

Det vises til Fylkesting-sak 31/2020 – Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget, hvor det i pkt 6.5, heter at «Myndighet til å avgi uttalelse i høringssaker om lovforslag, offentlige utredninger og om endring av nasjonal politikk, tilligger fylkestinget. Fylkesrådet kan likevel avgi uttalelse i slike saker når tidsfrister ikke muliggjør behandling i fylkestinget. Øvrige høringssaker av betydning for Nordland kan avgis av fylkesrådet.»

Høring gjelder forslag til forskrift som følger opp en lov vedtatt i 2017. Saken er dermed en

stadfesting, ikke endring, av nasjonal politikk. Det vurderes derfor at fylkesrådet har kompetansen til å avgi høringen i tråd med siste setning i pkt. 6.5 første ledd.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet i Nordland merker seg at det etter forsvarsdepartementets vurdering er nødvendig å begrense tilgangen på detaljert informasjon om bunnforholdene, da dette kan gi Norge et komparativt fortrinn i forsvaret av landet.
2. Nordland har om lag en fjerdedel av Norges samlede kystlinje. Vi har derfor en særskilt interesse av å sikre data om kyst, bunn, og hav. Samtidig har fylkeskommunen, kommunen, innbyggere, og næringsliv i Nordland et utstrakt behov for dataene som omfattes av denne forskriften. Fylkesrådet er derfor opptatt av at behovet for kontroll med dataene ikke legger unødig store begrensninger på legitim aktivitet, og ikke kriminaliserer normal bruk av verktøy for ferdsel og fiske til havs.
3. Fylkesrådet er positiv til at alle bunndata for dyp ned til 30 meter er foreslått å være ugradert. Samtidig merker fylkesrådet seg at data for dybder ut over 30 meter sikkerhetsgraderes for oppløsninger som for forvaltning og næringsliv er å anse som grovkornet. Dataene er svært viktige for forvaltning og for næringslivet og fylkesrådet oppfordrer derfor departementet til å foreta en ny vurdering av matrisen for sikkerhetsgradering, og vurdere om mer detaljerte data kan gjøres mer tilgjengelig enn foreslått.
4. Fylkesrådet oppfordrer departementet til å vurdere om alle områder av kysten har samme behov for skjerming, og om det er mulighet for større åpenhet om bunndata i enkelte områder.
5. Fylkesrådet er bekymret for at det foreslåtte regimet for sikkerhetsgradering vil gjøre overordnet planleggingsarbeid, detaljert planlegging, og forvaltningsoppgaver unødig vanskelig. Det er viktig at fylkeskommunene og kommunene får tilgang på de data man trenger for å utøve en ansvarlig forvaltning, og at disse ikke underlegges større begrensninger i bruk en strengt nødvendig. Fylkesrådet ber derfor departementet foreta en grundig vurdering av hvordan reglene skal håndheves, og oppfordrer departementet til å stadfeste et åpenhetsprinsipp mot lokal og regional forvaltning som kun begrenses av tvingende nødvendige sikkerhetshensyn.

Bodø den 14.12.2021

Tomas Norvoll

Fylkesrådsleder

sign

17.12.2021 Fylkesrådet
FRÅD-350/2021

Vedtak

Innstillingen enstemmig vedtatt.