Nordland FYLKESKOMMUNE

Vår referanse: 21/24762- 1
Journalpostld: 21/154503

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
349/2021	Fylkesrådet	17.12.2021

Høring - forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø. Frist 31.12.2021

Sammendrag

Forsvarsdepartementet har send ut på høring forslag om forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø. Forslaget medfører en rekke endringer i dagens skytefeltstruktur i Nordland, og sør og nord for fylket. Det medfører også en betydelig endring av den formelle statusen til skytefeltene, som i sterkere grad enn før vil ekskludere annen aktivitet i områdene.

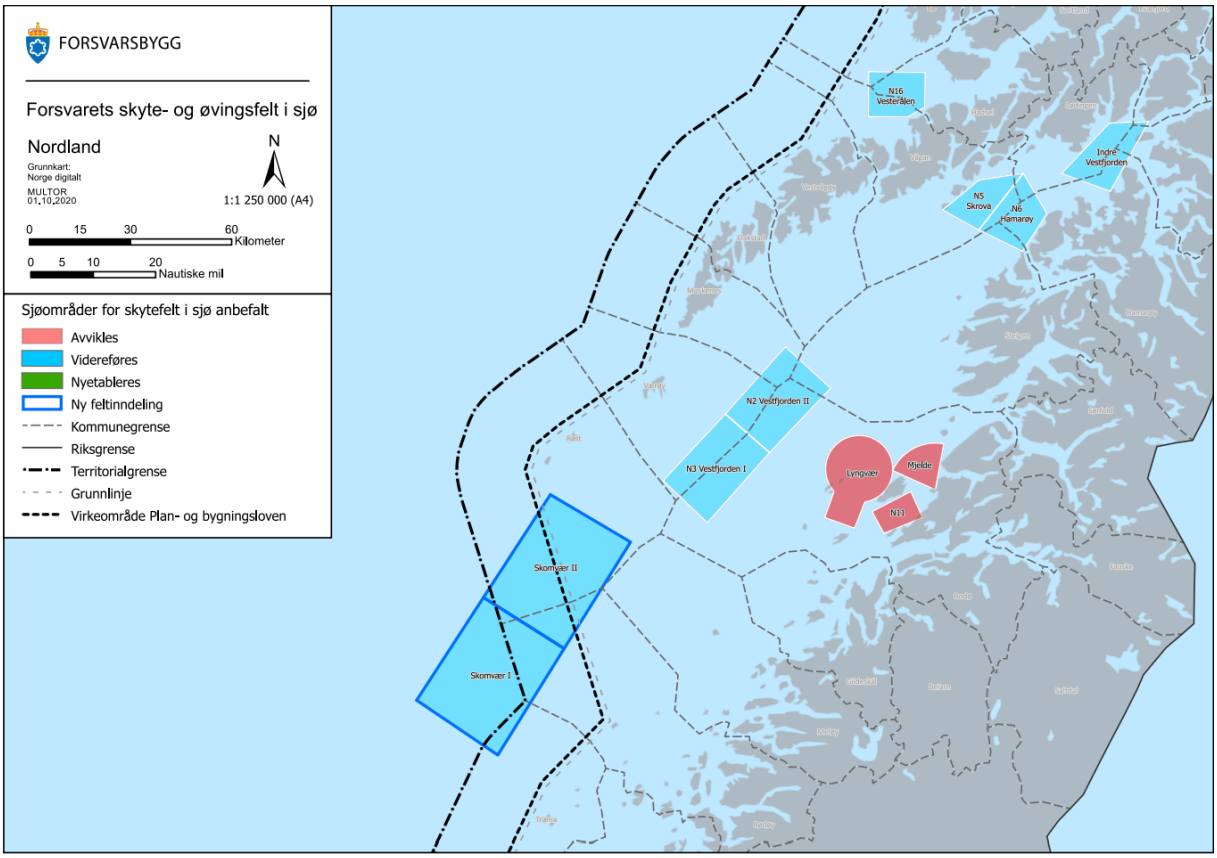
Bakgrunn

Forsvarsdepartementet har send ut på høring forslag om forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø. Forslaget medfører en rekke endringer i dagens skytefeltstruktur, og opprettelsen av flere nye skytefelt. Fylkeskommunene er ikke høringspart, men høringen er åpen og saken vurderes som så viktig at det bør sendes inn en uttalelse. Høringsfristen er satt til 13.12.2021, men Nordland og alle andre fylkeskommuner har fått utsatt frist til 31.12.2021.

Høringen inneholder to separate problemstillinger. Den ene er knyttet til endringer i skytefeltstrukturen. Den andre er knyttet til forslaget om skytefeltenes status overfor andre interesser i havet.

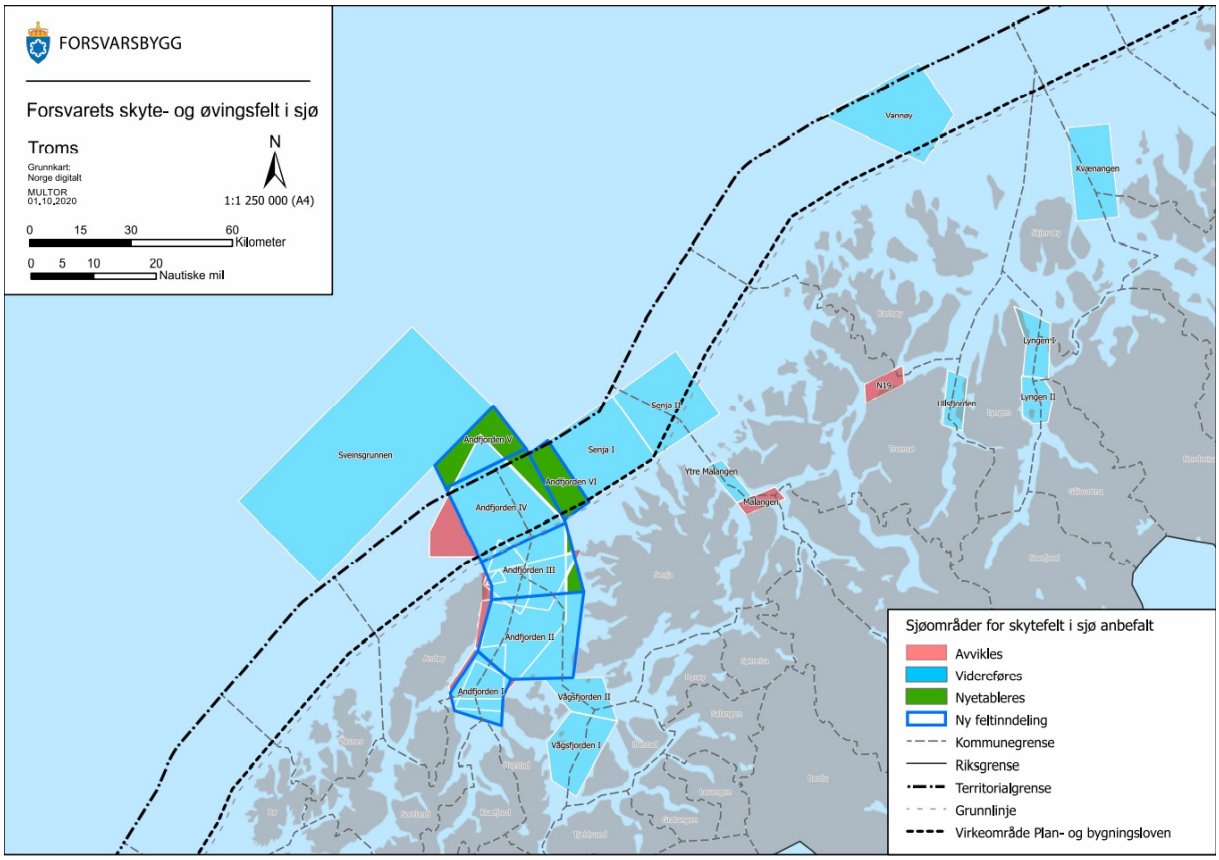
Skytefeltstrukturen

Det er i dag flere skytefelt i sjø i Nordland, og disse er vist på kartet i Figur 1. Av disse er tre foreslått avviklet, alle beliggende rundt Bodø. Dagens skytefelt Skomvær er foreslått splittet i to slik at man kan bruke bare deler av området hvis det er tilstrekkelig for den aktuelle øvelsen.



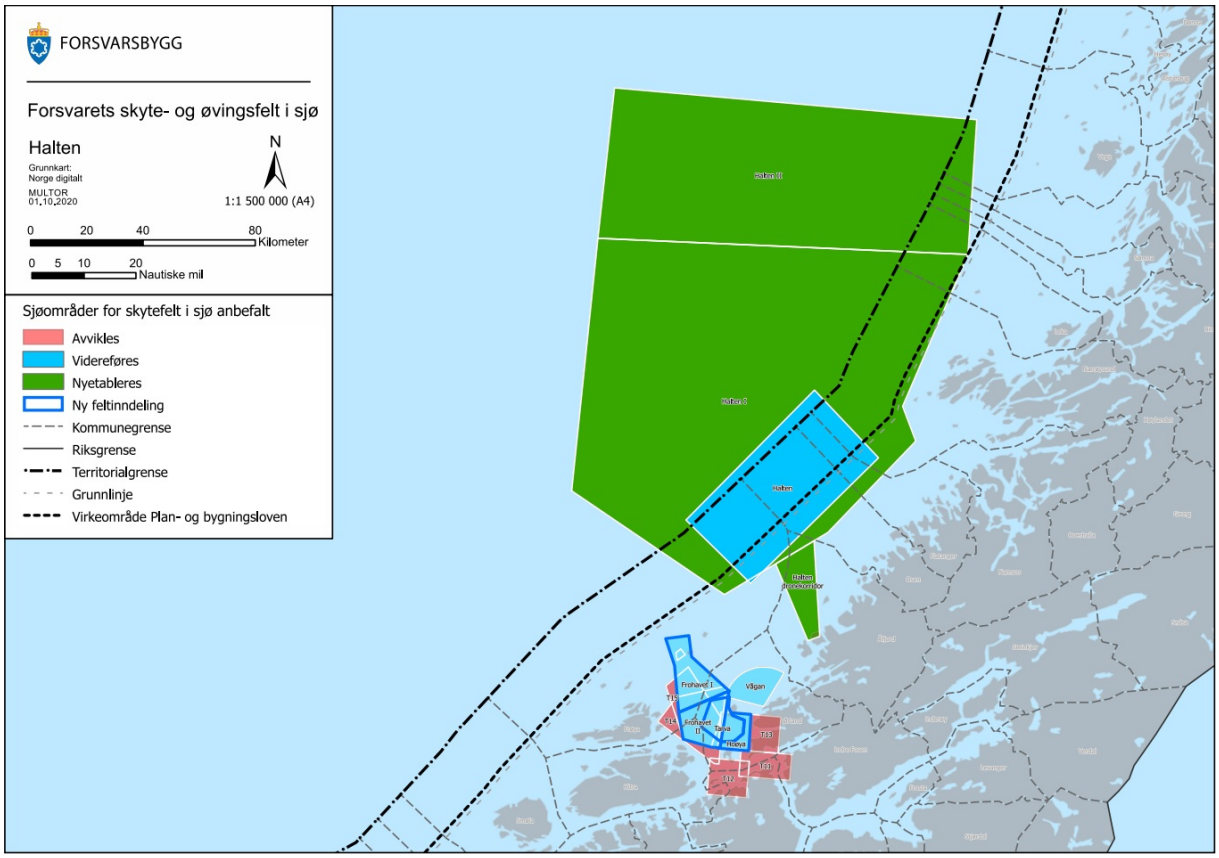
Figur 1 Kart over skytefelt i sjø i Nordland

Det er foreslått store endringer i skytefeltene i Andfjorden. Her er det i dag mange ulike og til dels overlappende skytefelt, tilpasset spesialisert bruk og spesielle våpensystemer. Disse erstattes av et sammenhengende system med større skytefelt gjennom hele Andfjorden. Departementet skriver i høringen at like mye sjøareal som tidligere er båndlagt som skytefelt, men at arealet er justert i vest mot Andøya for å ikke berører land, og utvidet noe i øst slik at det inkluderer øya Ørja. De nye skytefeltene ligger over fylkesgrensen og kan ses i Figur 2.



Figur 2 kart over skytefelt i sjø i Troms og i Andfjorden

Nordland berøres også av opprettelsen av to nye, store skytefelt på Halten. Det nordligste av disse, Halten II, går innom kommunegrensene til Bindal, Sømna, Brønnøy og Vega. Disse feltene kan ses i Figur 3. Skytefeltet Halten I og Halten II opprettes som en følge av etableringen av nye hovedbase for kampfly på Ørlandet. Det eksisterende skytefeltet var for lite til effektiv trening med kampflyene, og Luftforsvaret søkte derfor Luftfartstilsynet om opprettelse av fareområder i 2018. Det er disse fareområdene som nå søkes gjort til skytefelt, noe som vil gi dem en annen status, og muliggjøre bruk også fra andre våpengrener.



Figur 3 kart over skytefelt i sjø på Halten

Skytefeltenes status i dag, og forslag om ny forskrift

I høringsnotatet skriver Forsvarsdepartementet at det per i dag ikke foreligger konkrete rettslige reguleringer tilknyttet etablering og beskyttelse av skyte- og øvingsfelt i sjø. Forsvarsdepartementet foreslår derfor en forskrift hjemlet i sikkerhetsloven hvor skytefeltene fastsettes som forbudsområder hvor ferdsel, aktivitet, og etablering av faste eller midlertidige installasjoner er forbudt, med mindre er innvilget dispensasjon etter samme forskrift. Forskriften slår fast at det er Forsvaret som har myndighet til å innvilge eller avslå søknad om dispensasjon.

I forslaget til forskrift er tatt inn en del unntak som sikrer at eksisterende installasjoner i skytefeltene kan videreføres, slik som akvakulturlokaliteter og kabler og rørledninger på havbunnen. Forskriften slår videre fast at ferdsel ikke er forbudt hvis den ikke er til unødig hinder for Forsvarets gjennomføring av skyteøvelser, og at aktivitet i skyte- og øvingsfeltet ikke er forbudt når Forsvaret ikke avholder skyteøvelser.

Forsvarsdepartementet peker i høringsbrevet på flere andre lover som kan påvirke skytefelt i sjø. Disse gjennomgås fra side 16 i høringsbrevet. De viser særlig til at ikrafttredelsen av plan og bygningsloven i 2009 gjorde at sjøarealer til en nautisk mil utenfor grunnlinjen ble en del av kommunens reguleringsansvar. I kartene over er virkningsområdet for plan og bygningsloven vist ved den innerste av de tykke, sorte, stiplede linjene. Som man kan se ligger et stort flertall av skytefeltene i Nordland innenfor denne grensen.

Videre i høringsnotatet kan man lese at Forsvaret, gjennom Forsvarsbygg, har jobbet med å skaffe de etablerte skytefeltene i sjø et arealbruksmessig vern gjennom hensynssoner og bruk

av arealformål Forsvaret i kommuneplaner og regionale/interkommunale kystsoneplaner.

Forsvarsdepartementet viser i høringsbrevet til at det er større konkurranse om arealene til havs. De viser til havbruk, ønsket om å utnytte havressurser, og økt fokus på miljø som en kilde til arealkonflikter mellom forsvaret på den ene siden, og kommunen og lokale samfunnsinteresser på den andre siden. De bemerker at de kan komme med innsigelse mot planer hvor hensynet til skytefeltet ikke er godt nok ivaretatt etter Forsvarets syn, men at saken da kan komme til avgjørelse i KMD, og at Forsvaret er avhengig av aksept fra kommunene eller KMD for sitt ønske om å innføre hensynssoner.

Problemstilling

Forsvarets forslag om forskrift for skyte- og øvingsområder aktualiserer en konflikt om arealene til sjøs, og Forsvarets behov må diskuteres opp mot øvrige samfunnsinteresser.

Forslaget til forskrift er foreslått hjemlet i sikkerhetsloven, men mangler en tydeliggjøring av kobling til og grensedragning mot plan- og bygningsloven. Den innebærer også en tilsidesettelse av prosessverktøyene denne loven har for avklaring mellom ulike interesser for arealbruk som er verd å drøfte nærmere.

Drøfting

Forsvarets behov for skyte- og øvingsfelt er en vesentlig nasjonal interesse. Det er ikke tvil om at Forsvaret har behov for areal til øving, for slik å kunne vedlikeholde Norges forsvarsevne. Det er videre positivt at Forsvaret reviderer skytefeltstrukturen og avvikler felt som ikke er i bruk slik at disse frigjøres til annet bruk, eventuelt vern. Deling av felt legger også til rette for økt sameksistens mellom ferdsel og næring på den ene siden og Forsvaret på den andre.

Høringsnotatet fra Forsvarsdepartementet inneholder noen konfliktvurderinger hvor det ses på konfliktpotensialet mellom skytefeltene og andre næringer og miljøfaktorer. Disse er vist gjennom en krysstabell med trafikklysvurdering i vedlegg 3, samt enkelte kvalitative vurderinger fra side 33 i høringsbrevet. Høringen inneholder ingen konsekvensutredning, og konfliktvurderingene er summariske, ensidig innrettet, og ubalanserte.

Det er særlig verd å merke seg vurderingene knyttet til sjømatnæringen. Her påpekes det at feltene stort sett er attraktive også for denne næringen, og det vises til Fiskeridirektoratets rapport *Havbruk til havs*. Vurderingen har ikke tatt med seg pågående planprosesser, og det er ikke tatt kontakt med fylkeskommunen for informasjon om planlagte anlegg. Det er heller ikke gjort vurderinger av konsekvensen ved at eksisterende anlegg i skytefelt ikke kan utvides eller utvikles hvis forskriften vedtas.

Videre er det verd å merke seg den økende konflikten mellom Forsvarets aktivitet og fiskeriene. Særlig i skytefeltene i Andfjorden har det vært et tilbakevendende problem med øvingsaktivitet i viktige fiskefelt i særlig viktige perioder. I høringsbrevet skriver Forsvarsdepartementet at det kan oppstå konflikt hvis Forsvaret avholder skyteøvelser under blåkveitesesongen. De skriver også i høringsbrevet at de antar at fiskeri er forenelig med Forsvarets bruk av feltene, og at dette vil hensyntas i skytefeltinstruksene. De går ikke nærmere inn på hvordan. Her er det verd å merke seg innspillet Andøya Space har kommet med i sitt høringssvar, hvor de foreslår at Forsvaret skal ha en koordineringsplikt mot andre næringer med interesser i havarealet.

Høringen viser til at det skal opprettes instrukser for hvert skytefelt etter at forskriften er vedtatt,

hvor andre interesser ivaretas så lenge det ikke legger utilbørlige begrensninger på forsvarets aktivitet. Sambruksspørsmål og vurderinger av allmenhetens interesser skal dermed avklares først etter at rammebetingelser for skytefeltene og Forsvarets rettsvern er fastlagt.

KS har svart på høringen, og har i sitt høringssvar vært svært tydelige på at de oppfatter det som problematisk at Forsvarsdepartementet gjennom denne forskriften forsøker å omgå plan- og bygningsloven (PBL). KS' høringssvar ligger som vedlegg til saken. I korte trekk peker KS på fire vesentlige punkter:

1. Det er uklart *hvordan* departementet ser for seg at sikkerhetsloven, med tilhørende forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø, skal kobles til PBL, all den tid denne gjelder til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. KS mener departementet må avklare hvilke unntaksbestemmelser, med tilhørende konsekvenser, som vil gjøre seg gjeldende

2. Departementets forslag til forskrift innebærer en tilsidesettelse PBL som verktøy for arealavklaring ved etablering av disse skytefeltene. Vesentlige nasjonale interesser er innarbeidet som et viktig hensyn i PBL, og bruk av lovens verktøy gir mulighet til å foreta avveiinger mellom Forsvarets behov og andre behov. Erfaringer over tid viser at det å følge prosesskravene i PBL gir beslutninger legitimitet.

3. Evalueringen av PBL og forskning fremhever behovet for at loven må styrkes ytterligere som arena for samordning. Departementets forslag går i motsatt retning. Blant begrunnelsene for å sette PBL til side, fremhever departementet at konfliktene rundt arealbruk i sjø er i ferd med å øke. I sitt svar sier KS at dette ikke er en relevant begrunnelse for å tilsidesette PBL, og at økte konflikter tvert imot tilsier økt behov for å gjennomføre gode prosesser.

4. KS konkluderer med at det er behov for grundigere utredninger for forslaget vedtas. Det peker på at de økonomiske konsekvensene av forslaget kan være vestlige da areal som kan brukes til næringsaktivitet båndlegges. KS viser til at en grundigere utredning må skje i henhold til utredningsinstruksen.

Fylkesrådens vurdering

Fylkesråden mener at Forsvarets interesse for å ha nok og gode nok skyte- og øvingsfelt er legitim, og at det er en vesentlig nasjonal interesse at Forsvaret får øvd nok til å ivareta forsvarsevnen. Fylkesråden merker seg også at det for Nordlands del er foreslått endringer i skytefeltstrukturen som innebærer en frigivelse av areal og oppsplitting av eksisterende skytefelt slik at muligheten for samtidig ferdsel og aktivitet styrkes.

Fylkesråden mener at høringsnotatet fra Forsvarsdepartementet inneholder vesentlige mangler. Høringen inneholder ingen konsekvensutredning, og konfliktvurderingene er summariske, ensidig innrettet, og ubalanserte. Særlig verd å merke seg er svakheten i konfliktvurderingen opp mot sjømatnæringen og opp mot fiskerinæringen.

Fylkesråden merker seg KS' høringsinnspill. Dette peker på svakhetene i Forsvarsdepartementets forslag og i vurderingen som er gjort av konsekvensene av forslaget. Fylkesråden slutter seg til dette høringsinnspillet, og merker seg særlig konklusjonen om at forslaget må stilles i bero i påvente av en grundigere utredning, og at denne utredningen må skje

etter utredningsinstruksen.

Fylkesråden viser til at plan- og bygningsloven er gitt gyldighet ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Skytefeltene i Nordland ligger i svært stor grad innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, og skal etter dagens regelverk reguleres gjennom kommuneplaner eller regionale/interkommunale kystsoneplaner. Forslaget til forskrift fra Forsvarsdepartementet søker å gi skytefeltene et særskilt vern hjemlet i sikkerhetsloven, og slik unnta feltene en bredere vurdering av arealbruken til havs. Fylkesråden er kritisk til dette.

Fylkesråden mener at skytefelt som ligger innenfor plan- og bygningslovens virkeområde må behandles etter prosessverktøyene i denne. Det vil gi mulighet for å vurdere Forsvarets behov opp mot øvrige behov i samfunnet. Fylkesråden finner det verd å minne om at hensynet til nasjonale interesser er innarbeidet i plan- og bygningsloven.

Fylkesråden merker seg at fylkeskommunene ikke er tilskrevet og ikke er høringsparter i denne høringen. Fylkeskommunene har et særskilt ansvar for regional utvikling og planlegging på et regionalt nivå, og fylkesråden mener det er innlysende at berørte fylkeskommuner skulle vært høringsparter.

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 økonomiske eller personellmessige konsekvenser. Den er videre 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.»

Fylkeskommunen er ikke høringspart, og fikk ikke høringen da den ble sendt ut. Fylkeskommunen ble først kjent med høringen tidlig i desember og ble av departementet gitt utsatt høringsfrist ut året. Det er dermed ikke mulig å nå fylkestinget med høringen, og det vurderes at delegasjonsreglementet gir fylkesrådet fullmakt til å avgi uttalelse.

Fylkesrådens innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet er kritiske til at berørte fylkeskommuner ikke er tilskrevet om høringen og ikke er høringsparter. Fylkeskommunen har et særskilt ansvar for regional utvikling og

planlegging på et regionalt nivå, og burde av den grunn vært høringspart.

2. Fylkesrådet anerkjenner Forsvarets behov for skyte- og øvingsfelt som en vesentlig nasjonal interesse. Forsvaret har behov for å kunne øve for å slik opprettholde forsvarsevnen, og arealplanleggingen må ta hensyn til dette behovet.

3. Forsvarets aktivitet har betydelige konsekvenser for andre næringer, og det er allerede et høyt konfliktpotensial mellom Forsvaret og særlig fiskeri og havbruk. Andfjorden er et tydelig eksempel på et område med motstridende interesser. Fylkesrådet oppfordrer departementet til å finne en arena for dialog mellom Forsvaret og næringer med interesser i havet, og merker seg Andøya Space' forslag om at Forsvaret må få en koordineringsplikt mot andre næringer.

4. Fylkesrådet er positive til at Forsvarsdepartementet legger opp til avvikling av tre skytefelt det ikke lengre er behov for i nærheten av Bodø, og at skytefeltet Skomvær deles i to for slik å legge til rette for mer samtidig aktivitet og ferdsel. Fylkesrådet merker seg at der er foreslått opprettet nye skytefelt både på Halten, utenfor kysten av Troms og Finnmark, Forsvaret gjennom dette båndlegger betydelige havarealer i Nord-Norge.

5. Fylkesrådet merker seg at Forsvarsdepartementet ønsker å hjemle forskriften i sikkerhetsloven, og unnta områdene fra den helhetlige behandlingen av arealbruk som skal finne sted i plan- og bygningslovens virkeområde. Dette er fylkesrådet uenig i, og mener at plan- og bygningsloven må gjelde også for de deler av Forsvarets skytefelt som ligger innenfor lovens virkeområde.

6. Fylkesrådet merker seg høringssvaret KS har sendt inn, og slutter seg til dette. Fylkesrådet vil særlig understreke bemerkningen om at høringen er for svakt utredet og konsekvensvurderingene mangelfulle. Fylkesrådet mener at saken må stilles i bero til det er gjort en ny utredning som følger utredningsinstruksen. Saken bør da på ny høring.

Bodø den 13.12.2021
Tomas Norvoll
Fylkesrådsleder
sign

17.12.2021 Fylkesrådet
FRÅD-349/2021

Vedtak

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedlegg:

Tittel	DokID
horingsnotat-forskrift-om-skyte-og-ovingsfelt-i-sjo	360964
forskrift-for-skyte-og-ovingsfelt-i-sjo	360965
vedlegg-1-koordinatliste	360966
vedlegg-2-kart-over-forsvarets-skyte-og-ovingsfelt-i-sjo	360967
vedlegg-3-konfliktvurderingstabell	360968
vedlegg-4-tabell-over-mengde-utskutt-ammunisjon	360969
vedlegg-5-detaljkart-over-forbudsomradene_20210422	360970
Høringssvar fra KS	361469