

**Rapport om testing av seismisk utstyr som ikke er ledd i
petroleumsvirksomhet
Klargjøring av offentlige reguleringer og saksprosesser**

av

**Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet
og Statens forurensningstilsyn**

29. april 2009



Testing av seismisk utstyr som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet Klargjøring av offentlige reguleringer og saksprosesser

I. Bakgrunn

I forbindelse med økt aktivitet og oppmerksomhet rundt seismiske undersøkelser på norsk sokkel, ble det høsten 2007 nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Fiskeridirektoratet og Oljedirektoratet for å foreta en gjennomgang av problemstillinger knyttet til undersøkelsesaktiviteten og utarbeid forslag til nødvendige tiltak. Arbeidsgruppen avla sin rapport 1. april 2008.

I rapporten ble det blant annet pekt på det arbeidsgruppen oppfattet som uklare ansvarsforhold og høringsrutiner i tilknytning til testing av seismisk utstyr som ikke kommer inn under definisjonen av petroleumsvirksomhet i lov om petroleum § 1-6 bokstav c, se rapportens punkt 5.5.

På denne bakgrunn besluttet Oljedirektøren og Fiskeridirektøren i møte 16. mai 2008 at det skulle opprettes en styringsgruppe bestående av OD, Fdir og SFT. Under denne gruppen ble det nedsatt en arbeidsgruppe (testgruppen) med det formål å klarlegge hvordan generell testvirksomhet skal håndteres utenfor og innenfor territorialgrensen, med hensyn på saksprosess, lovverk og relevante aktører. Testgruppens rapport til styringsgruppen skal bidra til å avklare problemstillinger rundt arealkonflikter mellom seismiske fartøy og fiskefartøy.

II. Mandat

”Testgruppen skal bidra til å klarlegge hvilke offentlige reguleringer og saksprosesser som i dag gjelder for testing av seismisk utstyr der testingen ikke er ledd i utførelsen av seismisk undersøkelse innenfor petroleumsvirksomheten. Dette omfatter testing både innenfor og utenfor territorialgrensen.

Videre skal gruppen i nødvendig omfang foreslå tiltak for å etablere eller klargjøre ansvarlige myndigheter og tilhørende regulering av slik testeaktivitet.”

III. Sammensetning av arbeidsgruppen

Testgruppen har bestått av Torhild Skumlien Nilsen (Oljedirektoratet), Kathrine Kannelønning (Fiskeridirektoratet) og Rasmus Sand (Statens forurensningstilsyn).

IV. Arbeidsmetode

Testgruppen hadde sitt første møte 10. september 2008 i Stavanger, hvor det ble besluttet å utarbeide et felles brev som ble sendt til de offentlige etater og virksomheter som kunne tenkes å ha myndighet av betydning for gjennomføring av seismisk testaktivitet som ikke er petroleumsvirksomhet. Forespørselen ble sendt til

Havnevesenet ved Norsk Havneforening, Kystverkets hovedkontor ved juridisk avdeling i Ålesund, Sjøfartsdirektoratet avd. internasjonalt arbeid og regelverk, Forsvarets fellesoperative hovedkvarter avd. COSS, representant for fylkeskommunen, Fylkesmannen i Hordaland ved miljøavdelingen og Bergen kommune ved Bergen og Omland havnevesen. Testgruppen mottok svar fra Kystverket, leder for Norsk Havneforening, Fylkesmannen i Hordaland ved miljøavdelingen, Forsvarets Landsdelkommando Nord-Norge og Sjøfartsdirektoratet.

I tillegg anså testgruppen det som nødvendig å avklare faktiske forhold knyttet til testing som ikke er petroleumsvirksomhet, herunder omfang av testing og hvor den foregår, hvilket behov det er for slik testing og hva aktiviteten innebærer. Forespørselen ble sendt til Oljeindustriens Landsforening og IAGC. Testgruppen ble henvist videre og fikk svar på vår henvendelse fra de største aktører som driver slik seismisk testing, nemlig WesternGeco og PGS.

Svarene testgruppen har mottatt fra de ulike næringsutøvere og offentlige etater, utgjør grunnlaget for den forliggende rapporten i henhold til mandatet.

Det vil i det følgende bli redegjort for forholdet til petroleumregelverket så langt som nødvendig for å presisere tema for rapporten. Videre vil det bli redegjort for de faktiske forhold rundt testvirksomheten. Deretter vil det bli redegjort for gjeldende relevant regelverk, kompetanse og saksbehandlingsrutiner for de etater som testgruppen har kontaktet innenfor mandatet. Gjennomgangen retter seg i all hovedsak mot testing av seismisk utstyr innenfor territorialgrensen. Det vil bli gitt en kort fremstilling av noen utgangspunkter for testing av seismisk utstyr utenfor territorialgrensen. Det vil tilslutt bli gitt anbefalinger og forslag til tiltak.

V. Testing av seismisk utstyr – forholdet til petroleumregelverket.

Seismiske fartøy vil som del av sin aktivitet foreta rutinemessig kalibrering og testing av utstyr. Utgangspunkt er at slik testing av seismisk utstyr ikke er petroleumsvirksomhet.

Dette utgangspunkt er basert på tidligere lovs forarbeider samt på definisjonen av begrepet "petroleumsvirksomhet" i petroleumsløven (petrl) § 1-6 bokstav c). I forarbeidene til forrige petroleumsløve (Ot.prp.nr.72 1982-83 s.7) ble det konkret vurdert om loven burde gis hjemmel for å kontrollere og godkjenne arbeid som f.eks kalibrering av seismisk utstyr. Løven ble imidlertid ikke gitt anvendelse på slik testing idet det ble lagt til grunn at det i utkast til § 27 i lov om saltvannsfiske mv. ville bli gitt tilstrekkelig hjemmel til å kontrollere og godkjenne slikt arbeid.

Bestemmelsen i tidligere lov av 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske m.v. § 27 lød som følger:

"For å beskytte naturlige og kultiverte fiskeressurser, anlegg for dyrking av alger og fiskernes fangstmuligheter, herunder bruk av kaste- og låssettingsplasser, kan

Kongen innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjene gi forskrifter om utøvelsen av annen virksomhet enn fiske.”

Hovedformålet med bestemmelsen var å beskytte mindre lokale bestander og kultiverte bestander. I merknaden til § 27 i Ot.prp.nr 85 (1981-1982) om lov om saltvannsfiske m.v. ble det videre bl.a. presisert at:

”Så langt en kjenner til har det hittil ikke vært aktuelt med oljevirkosomhet innenfor 4 n.mil. Oppstår slik virksomhet gir forslaget til § 27 hjemmel til å regulere oljevirkosomheten. Statens rett til oljeutvinning er fastslått i lov av 21. juni 1963 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster. Etter § 39 i kgl. res. av 8. desember 1972 om undersøkelser etter og utnyttelse av petroleum, må oljevirkosomhet ikke i urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre fiske.

Før tillatelse til oljeboring eller oljeutvinning gis, skal det således foretas en avveining i forhold til fiske. Når det er gjort og tillatelse gitt vil § 27 ikke kunne benyttes til å stoppe virksomhet som er tillatt etter oljelovgivningen. Bestemmelsen vil imidlertid kunne nyttes til å avgrense slik virksomhet som i unødig eller urimelig grad vanskeliggjør eller hindrer fiske og som ikke anses som nødvendig for å fortsette virksomheten.”

”Forskriften skal fastsettes av Kongen, og det må skje en avklaring mellom de berørte departementer før forskriftene fastsettes.”

Hjemmelen ble aldri benyttet og er ikke videreført i samme omfang i ny lov av 6. juni 2008 nr 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova). Sistnevnte lov trådte i kraft 1. januar 2009.

Konsekvensen av at deler av den aktiviteten som et seismisk fartøy utfører, ikke kan defineres som petroleumsvirkosomhet, er at petroleumsløven med tilhørende forskrifter da ikke kan anvendes. Dette medfører eksempelvis at petroleumregelverkets forutsetning om at hver enkelt undersøkelse skal meldes til myndigheter, samt kravet om fiskerikyndig person ombord på fartøyet ikke vil være gjeldene når det utføres slik testeaktivitet.

Iht. definisjonen av begrepet petroleumsvirkosomhet, jf. petrol. § 1-6 bokstav c), omfattes imidlertid selve undersøkelsesaktiviteten som det enkelte seismikkskip utfører, av begrepet petroleumsvirkosomhet:

Petrol. §1-6 c

”petroleumsvirkosomhet, all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.” (vår understrekning)

På bakgrunn av definisjonen vil derfor testingen av seismisk utstyr gå over til å være petroleumsvirkosomhet når testing av seismisk utstyr gjennomføres som del av en

undersøkelse eller som del av planleggingen til slik undersøkelse. I slikt tilfelle vil også selve testeaktiviteten være underlagt petroleumsregelverket.

Resultatet er at aktiviteten "testing av seismisk utstyr" rettslig sett omfatter to forskjellige aktiviteter, selv om testingen i det ytre fremstår som én type aktivitet. Dette kan selvsagt være forvirrende for aktørene og det kan oppstå usikkerhet/uklarhet mht. hvilket regelverk som skal følges.

Det som vil være avgjørende for hvorvidt testingen omfattes av petroleumsregelverket er en konkret helhetsvurdering hvor testingens nærhet i tid og avstand til området for den seismiske undersøkelsen vil være et sentralt moment. Eksempelvis vil testing som utføres på vei mot et undersøkelsesområde og som er nødvendig i forbindelse med en konkret undersøkelse, ansees for å være petroleumsvirksomhet. Også innstilling av kammervolumtrykk på luftkanonene for å tilpasses styrken med hensyn til undergrunnen en ønsker å innhente data fra, er naturlig å se på som en del av undersøkelsen, selv om aktiviteten ikke gjennomføres over selve området for undersøkelsen. På den annen side vil et fartøy som forflytter seg mellom to undersøkelser med kablene ute, eller har kablene ute mens skipet er i ventemodus på grunn av været eller lignende, ikke drive petroleumsvirksomhet.

For å kunne skille mellom hvorvidt testeaktiviteten utføres som ledd i petroleumsvirksomhet vil det også være avgjørende hvorvidt testeaktiviteten er av slik karakter at det blir naturlig å definere den som del av undersøkelse, herunder planlegging av en undersøkelse, som faller naturlig inn under lovens definisjon av begrepet. Fjerner aktiviteten seg for mye fra selve undersøkelsen så faller aktiviteten før eller siden utenfor petroleumslovens virkeområde.

VI. Omfang av testevirksomhet som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet.

Testegruppen har gjort henvendelse til OLF som representerer oljeselskapene og seismikknæringen via IAGC, med forespørsel om omfang av testing som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet.

Både OLF og IAGC har svart at slik testing utføres i begrenset omfang. IAGC henviser til seismikkselskapene PGS og WesternGeco som de to største aktørene som har forskning og utviklings avdelinger i Norge. WesternGeco opplyser å foreta testing som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet to til fire ganger pr. år. Hver test kan ta fra 2 – 7 dager. Testing med luftkanoner er meget sjelden – høyden en gang pr. år. Også PGS Geophysical AS har gitt en oversikt over selskapets testing som viser et lite omfang. Aktørene oppgir behov for en dyp fjord og rolige værforhold for å utføre testingen. Videre opplyses at selv om testeaktiviteten ikke er stor, er den viktig for at selskapene skal kunne ha sine forskningssentre i Norge.

VII. Gjeldende regelverk for testing som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet. Gjennomgang av de ulike etaters myndighetsområde.

VII.1 Kystverket:

Kystverket er tillagt myndighet etter havne- og farvannsloven (lov av 8. juni 1984 nr 51).

Loven gjelder norsk indre farvann og på norsk territorium, jf § 2. Kystverket har etter § 5 første ledd, jf § 4 ansvaret for tilsyn og kontroll med havner og farvann. Utenfor havnedistrikt har Kystverket også den myndighet og de rettigheter som etter havne- og farvannsloven er tillagt kommunen, jf § 5 andre ledd og § 4.

Formålet med havne- og farvannsloven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner, og å trygge ferdsele, jf § 1.

Av de bestemmelsene som kan være relevante for testing av seismisk utstyr, synes § 6 å være den mest sentrale i loven. Bestemmelsens første ledd lyder:

”Kongen kan av hensyn til rikets sikkerhet, trafikkavviklingen og almene miljøhensyn fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår.”

§ 6 tredje ledd lyder:

”Tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdsele i dybde, bredde eller høyde, krever tillatelse av departementet.”

Det er videre gitt forskrifter til § 6 første ledd, blant annet ”forskrift om bruk av farvann utenom havnedistrikt og innskrenkning av havnestyrets myndighet i hovedled og viktige biled” (FOR 1992-06-02 nr 426). Forskriften gjelder utenfor havnedistriktene, jf § 1. Av § 2 følger at

”[n]år bruk av farvann, herunder slep av oljeinstallasjoner, sprengninger, seismiske undersøkelser eller utprøving av utstyr, kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, eller i urimelig grad vanskeliggjøre annen bruk, herunder fiske og akvakulturvirksomhet, skal Kystverkets distriktskontor underrettes snarest mulig og senest innen fjorten dager før bruken skal skje. Distriktskontoret kan nedlegge forbud mot bruken. Forbudet kan gjøres tidsbegrenset.

Distriktskontoret kan sette vilkår for bruken. Disse vilkår kan bl.a. omfatte at bruken ikke i urimelig grad må vanskeliggjøre fiske og akvakulturvirksomhet eller volde skade eller fare for skade på undersjøiske kabler, andre undersjøiske installasjoner, dyre- og plantelivet eller forurensning av sjøen og havbunnen.”

Bestemmelsen om underretning gjelder uttrykkelig for seismiske undersøkelser eller utprøving av utstyr. Kystverket kan nedlegge forbud mot bruken. Bestemmelsen sier

imidlertid ingenting om hva som kan begrunne et forbud. Her vil det være naturlig å ta kontakt med Kystverket for å høre hvordan de tolker bestemmelsen.

Det fremgår imidlertid uttrykkelig at det kan stilles vilkår bl.a. om at bruken ikke i urimelig grad må vanskeliggjøre fiske og akvakulturvirkosomhet eller volde skade eller fare for skade på undersjøiske kabler, andre undersjøiske installasjoner, dyre- og plantelivet eller forurensning av sjøen og havbunnen.

Som et eksempel hvor Kystverket har gitt tillatelse til testing av seismisk utstyr, kan Kystverket Midt-Norges vedtak av 7. juni 2007 nevnes. Tillatelsen er gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven § 6 tredje ledd, jf § 9 (om vilkår). I begrunnelsen for de vilkår som stilles står hensynet til fremkommelighet og sikkerhet sentralt. Kopi av vedtaket ble sendt blant annet til Fiskeridirektoratet Region Trøndelag.

VII. 2 Havnevesenet/kommunen:

Havne- og farvannsloven § 18 lyder som følger:

”Når det er opprettet havnestyre som et ledd i et interkommunalt havnesamarbeid eller ved departementets bestemmelse, utøves kommunens myndighet etter denne paragraf av havnestyret.

Det kreves tillatelse fra kommunen til arbeid og anlegg i område utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves slik tillatelse for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningslovens § 84. (...)

Dersom fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander og anlegg kan volde fare eller skade, kan kommunen nedlegge forbud mot videre bruk eller arbeid eller pålegge andre nødvendige tiltak innen en bestemt frist. (...)

Plan- og bygningsloven (lov nr. 77, 1985) § 84:

”For varige konstruksjoner eller anlegg, vesentlig terrenginngrep, anlegg av veg eller parkeringsplass, gjelder bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer. Dette gjelder tiltak på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder. Kommunen kan fastsette høyde og form på terreng. Departementet kan gi forskrift om at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområde for bestemmelsene i paragrafen her.”

Som et eksempel kan Bergen og Omland Havnevesens vedtak av 27. august 2008 nevnes se rapportens vedlegg 2. Western Geco ble her gitt tillatelse til test av hydrofoner (innebærer skyting med luftkanoner, men med max ca 500 cu) i perioden 8.-21. september 2008. Testingen skulle foregå på minimum 400 meters dybde, og fartøyet skulle ligge stille.

Som ledd i saksbehandlingen sendte havnemyndighetene saken til Fiskeridirektoratet, Forsvaret og Kystverket for uttalelse.

Havnevesenet ga tillatelse etter havne- og farvannsloven § 18 andre ledd. I begrunnelsen for de vilkår som ble stilt stod hensynene til fremkommelighet og sikkerhet sentralt.

Totalt har Bergen og Omland Havnevesen i 2008 innvilget 4 søknader om testing av luftkanoner.

VII.3 Forsvaret:

Etter forskrift om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold (kgl. res. 23. desember 1994 nr. 1130, anløpsforskriften) § 13 første ledd bokstav b har "[s]eismikkfartøyer og andre fartøyer med utstyr som benyttes til oppmåling og kartlegging av havbunnen" kun adgang til norsk indre farvann etter skriftlig tillatelse gitt på forhånd av norske myndigheter.

Anløpsforskriften §§ 16, 21 og 22 er også relevante for testing av seismisk utstyr i indre norsk farvann. Kort oppsummert innebærer anløpsforskriften at slik testing ikke kan skje uten tillatelse/dispensasjon fra Forsvaret.

Forsvaret opplyser at de har mottatt flere søknader om dispensasjon fra anløpsforskriften til testing av seismisk utstyr. Forsvaret har opprettet områder hvor slik testing kan skje. Når dispensasjon/tillatelse gis, stilles det krav om at aktiviteten skal skje i et slikt område, og at regelverket for øvrig overholdes.

Forsvaret kan også nekte fartøy slik aktivitet som kan medføre fare for rikets sikkerhet.

Når det gjelder bruk av norsk registrerte fartøy for testing av seismisk utstyr så har Forsvaret i liten grad registrert slik aktivitet. Problemstillingen anses heller ikke særlig relevant da det i følge Forsvaret er svært få områder underlagt slik restriksjon og disse anses alminnelig kjent.

VII.4 Statens forurensingstilsyn

Forurensningslovens stedlige virkeområde jf § 3 (gjelder ikke petroleumsvirksomhet):

"Med de begrensninger som følger av folkeretten gjelder loven

1. *for forurensningskilder og avfall og kilder for avfall som befinner seg her i riket,*
2. *for forurensninger som truer med å inntreffe her i riket,*
3. *for forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning (...)"*

For ordensskyld nevnes at lovens virkeområde for petroleumsvirksomhet er noe utvidet jf. lovens § 4.

I forurensningsloven § 6 forutsettes det at støy og rystelser kan utgjøre forurensning. Seismikkskyting utgjør støy, og kan være til skade eller ulempe for miljøet. Seismikkskyting utgjør derfor forurensning etter forurensningsloven § 6.

Forurensningslovens utgangspunkt er etter § 7 at all forurensning er forbudt med mindre forurensningen er lovlig etter §§ 8, eller 9 eller er tillatt etter § 11. Etter forurensningsloven § 8 tredje ledd kan forurensninger som "ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper" finne sted uten tillatelse etter § 11.

Etter lovens system må en operatør som tester seismisk utstyr vurdere på selvstendig grunnlag hvorvidt aktiviteten medfører "nevneverdige skader eller ulemper" og for øvrig skjer i overensstemmelse med forurensningsregelverket. Dersom operatøren søker om – og får – tillatelse til aktiviteten, vil den være lovlig etter forurensningsloven. Dersom operatøren unnlater å søke om tillatelse, vil forurensningsmyndighetene likevel kunne komme til at aktiviteten er av en slik karakter at den er ulovlig uten tillatelse. Ulovlig forurensning innebærer at forurensningslovens sanksjonsapparat får anvendelse. Operatøren har således selv risikoen for sin egen vurdering av forurensningspotensialet ved aktiviteten.

Hvorvidt testing av seismisk utstyr medfører "nevneverdige skader eller ulemper" må vurderes konkret i den enkelte sak. SFT har så langt ikke behandlet enkelttillatelser vedrørende seismikk, ei heller sanksjonert bruk eller testing av seismisk utstyr gjennomført uten tillatelse fra forurensningsmyndighetene. SFTs praksis kan imidlertid endre seg som følge av økt omfang av seismikkaktivitet, seismikkaktivitet i sårbare områder, som følge av økt kunnskap om skadepotensialet ved seismikk, eller andre forhold.

Av forurensningsloven § 9 følger at

"Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om:

- 1. grenseverdier for hvilke forurensninger som skal være tillatt eller at forurensning helt eller til bestemte tider skal være forbudt,*
- 2. grenseverdier for forekomster av visse stoffer, støy, rystelse, lys og annen stråling i miljøet, og hva som skal gjøres dersom grenseverdien overskrides,*
- 3. hvordan faste og midlertidige anlegg skal være innrettet og hvordan en virksomhet skal drives for å motvirke forurensning,*
- 4. kvalitetskrav til utstyr til vern mot forurensning og at slikt utstyr ikke må omsettes uten å være godkjent av forurensningsmyndigheten,*
- 5. at driftspersonell i virksomhet som kan medføre forurensning skal ha bestemte kvalifikasjoner.*

Forskriftene etter nummer 1-3 kan fastsette at de helt eller delvis og på nærmere vilkår skal gjelde i stedet for tillatelse etter § 11. Hvis det etter forskriftene er nødvendig å søke om tillatelse, gjelder bestemmelsene i kap. 3. De vilkår som kan settes i den enkelte tillatelse, jf. § 16 kan i stedet fastsettes som forskrift etter paragrafen her.

Forurensningsmyndigheten kan i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra forskrift som tillater forurensning dersom vilkårene nevnt i § 18 første ledd foreligger eller dersom forskriften selv gir adgang til det.

Forskrifter etter denne paragraf kan begrenses til bestemte geografiske områder.”

I den grad testing av seismisk utstyr medfører støyforurensning har forurensningsmyndighetene etter disse bestemmelsene hjemmel til å regulere aktiviteten gjennom forskrift, under forutsetning av at det faller under forurensningslovens stedlige virkeområde.

VII. 5 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er pr. i dag verken i havressurslova eller lov om akvakultur tillagt kompetanse til å gi tillatelse eller sette betingelser for testing av seismisk utstyr som kan innvirke på fiskeriaktivitet eller akvakultur.

Det vises imidlertid til havressurslova § 24 ”reglar om aktsemd” hvor det i tredje ledd fremgår at

”Departementet kan gje nærare reglar om manøvrering av fartøy og framferd på haustingsfelt.”

Bestemmelsen er i likhet med tidligere lov om saltvannsfiske m.v. § 27 gitt anvendelse også for annen aktivitet enn høsting når aktiviteten har innvirkning på denne, se havressurslova § 5 og Ot.prp. nr 20 (2007-2008) til loven punkt 3.1.4. I Ot.prp. nr 20 under merknaden til § 24 tredje ledd fremgår at slike forskrifter om manøvrering som nevnt i bestemmelsen vil enten kunne gis for å regulere høstingsvirksomhet mellom flere som driver høsting, eller generelt for vanlig ferdsel på høstingsfelt, når slik ferdsel har noe å si for utnytting av de viltlevende marine ressursene som er omfattet av loven. Hensynet til akvakultur er med andre ord ikke omfattet.

Bestemmelsen er generell og gir Fiskeri- og kystdepartementet adgang til å gi forskrifter som regulerer hvordan fartøy skal manøvrere av hensyn til eventuell høstingsaktivitet. Hjemmelen til å fastsette slik forskrift er hittil ikke benyttet og dersom Fiskeri- og kystdepartementet skal utferdige forskrift med slikt innhold antas dette å måtte underlegges en grundig høringsrunde mellom både offentlige og private organer/organisasjoner.

Når det gjelder adgang for Fiskeridirektoratet til å sette vilkår for testing av seismisk utstyr av betydning for akvakultur i området viser vi til akvakulturloven § 17, 3. ledd hvor det fremkommer at Fiskeri- og kystdepartementet kan utarbeide tilsvarende forskrifter.

Fiskeridirektoratet mottar allikevel henvendelser om adgang til slik testing fra både operatører, Havnevesenet, Kystverket og andre. Saksbehandlingsrutinene ved mottak av slike søknader har vist seg noe forskjellig mellom Fiskeridirektoratets regionkontorer langs kysten. Noen forespørsler henvises videre til Oljedirektoratet, mens andre blir besvart i form av en fiskerifaglig uttalelse på tilsvarende måte som ved melding om ordinær seismisk undersøkelse, hvor Fiskeridirektoratet er høringsinstans, jf petroleumsforskriftens § 6. Ved slike uttalelser gis som regel kopi til Havnevesenet/kommunen, Kystvakten, Kystverket og Fylkesmannen i det aktuelle området.

Fiskeridirektoratet har på denne bakgrunn etterlyst klarere retningslinjer for hvordan slike henvendelser skal håndteres og hvordan hensynet til fiskeri- og akvakultur skal sikres.

VII.6 Oljedirektoratet

Idet herværende rapport omtaler testing av seismisk utstyr som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet, kommer som nevnt ovenfor under pkt.V, petroleumsløven med tilhørende forskrifter ikke til anvendelse. Regulering av denne type testeaktivitet ligger således utenfor Oljedirektoratets forvaltnings- og myndighetsområde og Oljedirektoratet er ikke gitt kompetanse til å regulere slik testeaktivitet.

Det nevnes imidlertid at Oljedirektoratet har saksprosess på seismiske undersøkelser, herunder testing som ledd i en seismisk undersøkelse, så langt testeaktiviteten utføres som ledd i petroleumsvirksomhet (aktiviteten er da underlagt petroleumregelverket).

I den grad testeaktivitet som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet blir meldt til Oljedirektoratet, vil Oljedirektoratet gjøre oppmerksom på at annen lovgivning vil kunne komme til anvendelse og henstille melder til å ta kontakt med andre myndigheter.

VIII. Utenfor territorialgrensen

Testing av seismisk utstyr som ikke skjer som ledd i petroleumsvirksomhet eller som ledd i en vitenskaplig undersøkelse er ikke omfattet av det regelverk og de saksprosesser som er gjennomgått ovenfor under pkt. VII.

Utgangspunktet er at det må foreligge hjemmel i folkeretten for å kunne foreta reguleringer utenfor territorialgrensen.

Testing av seismisk utstyr som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet, er ikke direkte folkerettslig regulert. Avhengig av testingens karakter, herunder testingens eventuelle påvirkning av miljøet, kan imidlertid testing som ikke er ledd i petroleumsvirksomhet tenkes innfortolket i flere artikler i FNs Havrettskonvensjon av 10.desember 1982, og det vises til del XII om vern og bevaring av det marine miljø og til kapitel XIII om vitenskaplig havforskning.

For testing som innbærer forurensing, se ovenfor om SFT under VII.4.

Norges forpliktelser etter Havrettskonvensjonen del XIII om vitenskaplig havforskning er oppfylt gjennom forskrift om utenlandsk vitenskaplig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen av 30.mars 2001. Forskriften regulerer utlendingers mulighet til vitenskaplige havforskning i medhold av havrettskonvensjonen og er fremmet av Utenriksdepartementet og administreres av Fiskeridirektoratet. Normalt skal det i samsvar med konvensjonen gis samtykke til vitenskaplige havforskningsprosjekter, også i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen. Havrettstraktaten definerer ikke vitenskaplig havforskning, men det må kunne antas at seismisk testing som ikke gjennomføres som ledd i petroleumsvirksomhet kan være å betrakte som vitenskaplig havforskning og følgelig vil være regulert av nevnte forskrift.

Med henvisning til at seismikk industrien blant annet oppgir et behov for en dyp fjord og rolige værforhold for å utføre testingen legges til grunn at testing som ikke gjennomføres som ledd i petroleumsvirksomhet i begrenset grad skjer utenfor territorialgrensen. Testgruppen legger derfor til grunn at testing utenfor territorialgrensen har begrenset faktisk og praktisk betydning. Testgruppen ser derfor ikke grunnlag for å gi noen anbefaling om videre reguleringer utenfor territorialgrensen.

IX. Anbefaling og tiltak

Testing av seismisk utstyr som ikke utføres som ledd i petroleumsvirksomhet skjer kun i begrenset omfang jf. pkt. VI ovenfor. Dette får betydning for hvor omfattende tiltak som bør innføres for å regulere slik virksomhet.

Når det gjelder områder for tiltak, synliggjør gjennomgangen ovenfor at Fiskeridirektoratet har behov for bedre virkemidler for å ivareta hensynet til fiskeri og akvakultur.

Testgruppen viser til redegjørelsen under punkt VII.1 og VII.2 om henholdsvis Kystverket og Havnevesenets kompetanse etter lov om havner og farvann m.v. Videre vises det til tilhørende forskrift om bruk av farvann utenom havnedistrikt og innskrenkning av havnestyrets myndighet i hovedled og viktige biled, særlig § 2. Her fremgår at hensynet til bl.a. fiske og akvakulturvirksomhet er av betydning for kravet til underretning av myndighetene og evt. restriksjoner mot slik aktivitet.

Etter testgruppens vurdering gir ovennevnte bestemmelse i stor utstrekning hjemmel til å regulere bruk av farvann til seismisk testeaktivitet begrunnet i hensynet til fiskeri og akvakultur. Hensynet til fiskeri/akvakultur og miljø ligger imidlertid utenfor Kystverkets primære myndighetsområde. Dette kan tale for at Kystverket vil være/er varsomme med å nedlegge forbud mot testevirksomhet alene begrunnet i disse hensyn. Det er Fiskeridirektoratet som først og fremst ivaretar hensynet til fiskeri og

akvakultur, men Fiskeridirektoratet har per i dag ikke hjemmel i sitt regelverk til å regulere slik aktivitet.

Dersom Fiskeridirektoratet på selvstendig grunnlag skal kunne ivareta hensynet til fiskeri og akvakultur i forhold til testeaktivitet forutsetter dette at det gis hjemmel til dette, jf redegjørelse ovenfor under pkt. VII.5.

En annen praktisk løsning for å ivareta de samme hensyn og som ikke innebærer omfattende regelverksendring er å bygge videre på bestemmelsen i forskrift om bruk av farvann utenom havnedistrikt og innskrenkning av havnestyrets myndighet i hovedled og viktige biled § 2. Dersom en slik løsning blir lagt til grunn foreslår testgruppen at Fiskeridirektoratet tas inn som obligatorisk høringsinstans ved Kystverkets vurdering. Dette for å sikre at hensynet til fiskeri og akvakultur ivaretas. Tilsvarende ordning er i dag opprettet ved Oljedirektoratets behandling av melding om ordinær seismisk undersøkelser. Høringen bør eventuelt gjennomføres av Kystverket/Havnevesenet som er den etaten med kompetanse til å gi tillatelse etter ovennevnte regelverk. Dette vil bidra til en etter testgruppens vurdering enkel og oversiktig saksbehandling for både søker og myndighetene. I tillegg vil hensynet til fiskeri og havbruk sikres på en god og hensiktsmessig måte.

Testgruppen understreker at en eventuell slik løsning forutsetter nødvendige og prinsipielle avklaringer med Kystverket. Testgruppen har av tidsmessig årsaker ikke vært i formell dialog med Kystverket om vår vurdering. Testgruppens anbefaler som tiltak at Kystverket kontaktes og konkret forespørres mht. høring og myndighetskoordinering før det fremsettes et forslag om en høringsordning som nevnt ovenfor.