

Miljødirektoratets tilrådning til endringer i svalbardmiljøloven og forskrifter til loven

16.01.2023

Innhold

1. Oversikt over forslagene	7
1.1 Endringer i Svalbardmiljøloven	7
1.2 Endringer i forskrifter om verneområder	7
1.3 Endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard	8
1.4 Endringer i forskrift om leiopphold	9
1.5 Endringer i høringsforslaget som til tilrås etter høringen	9
2. Bakgrunnen for forslagene	10
2.1 Oppdraget	10
2.2 Bakgrunn	11
3. Høring av forslagene	13
3.1 Høringen	13
3.2 Generelle merknader, herunder om prosess og konsekvenser av forslagene	15
3.2.1 Høringsinnspill	15
3.2.2 Sysselmasterens vurdering	27
3.2.3 Miljødirektoratets vurdering	29
4. Forslag til endringer i svalbardmiljøloven	36
4.1 Forslag svalbardmiljøloven § 30a om isbjørn	36
4.1.1 Bakgrunn	36
4.1.2 Gjeldende rett	36
4.1.3 Forslaget som var på høring	37
4.1.4 Høringsinstansenes syn	38
4.1.5 Sysselmasterens vurdering	47
4.1.6 Miljødirektoratets vurdering	48
4.1.7 Miljødirektoratets tilrådning etter høring	56
4.2 Forslag i svalbardmiljøloven § 30 om bruk av droner ved fuglefjell	57
4.2.1 Bakgrunn	57
4.2.2 Gjeldende rett	57
4.2.3 Forslaget som var på høring	58
4.2.4 Høringsinstansenes syn	58
4.2.5 Sysselmasterens vurdering	59
4.2.6 Miljødirektoratets vurdering	59
4.2.7 Miljødirektoratets tilrådning etter høring	60
5. Forslag til endringer i forskrifter om verneområder	61
5.1 Regulerings av turistvirksomhetens ilandstigning i bestemte verneområder	61
5.1.1 Gjeldende rett	61

5.1.2	Forslaget som var på høring	62
5.1.3	Høringsinstansenes syn	65
5.1.4	Syssemesterens vurdering	77
5.1.5	Miljødirektoratets vurdering	81
5.1.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	91
5.2	Oppheving av krav til reisearrangører om å ha stedspefikke retningslinjer før ilandstigning	92
5.2.1	Gjeldende rett	92
5.2.2	Forslaget som var på høring	92
5.2.3	Høringsinstansenes syn	92
5.2.4	Syssemesterens vurdering	94
5.2.5	Miljødirektoratets vurdering	94
5.2.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	96
5.3	Adgang til ferdsel i Habenichtbukta og Virgohamna	96
5.3.1	Gjeldende rett	96
5.3.2	Forslaget som var på høring	96
5.3.3	Høringsinstansenes syn	96
5.3.4	Syssemesterens vurdering	97
5.3.5	Miljødirektoratets vurdering	97
5.3.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	97
5.4	Passasjerbegrensning på 200 i alle verneområder	98
5.4.1	Gjeldende rett	98
5.4.2	Forslaget som var på høring	98
5.4.3	Høringsinstansenes syn	98
5.4.4	Syssemesterens vurdering	101
5.4.5	Miljødirektoratets vurdering	102
5.4.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	104
5.5	Krav til ferdsel på land i verneområder for å hindre spor og slitasje på terreng og kulturminner og forstyrrelse av dyreliv	104
5.5.1	Gjeldende rett	104
5.5.2	Forslaget som var på høring	104
5.5.3	Høringsinstansenes syn	105
5.5.4	Syssemesterens vurdering	108
5.5.5	Miljødirektoratets vurdering	108
5.5.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	110
5.6	Forbud mot bruk av droner	110
5.6.1	Gjeldende rett	110
5.6.2	Forslaget som var på høring	111

5.6.3	Høringsinstansenes syn	111
5.6.4	Syssemesterens vurdering	118
5.6.5	Miljødirektoratets vurdering	119
5.6.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	125
6.	Forslag til endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard	125
6.1	Ferdselsreguleringer på sjøis etter 1. mars på utvalgte fjorder	125
6.1.1	Gjeldende rett	125
6.1.2	Forslaget som var på høring	126
6.1.3	Høringsinstansenes syn	127
6.1.4	Syssemesterens vurdering	132
6.1.5	Miljødirektoratets vurdering	134
6.1.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	137
6.2	Forbud mot isbryting	137
6.2.1	Gjeldende rett	137
6.2.2	Forslaget som var på høring	137
6.2.3	Høringsinstansenes syn	138
6.2.4	Syssemesterens vurdering	140
6.2.5	Miljødirektoratets vurdering	141
6.2.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	142
6.3	Fartsgrense ved utvalgte fuglefjell	143
6.3.1	Gjeldende rett	143
6.3.2	Forslaget som var på høring	143
6.3.3	Høringsinstansenes syn	144
6.3.4	Syssemesterens vurdering	145
6.3.5	Miljødirektoratets vurdering	145
6.3.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	147
6.4	Avstand til liggeplass for hvalross ved motorferdsel i sjø	147
6.4.1	Gjeldende rett	147
6.4.2	Forslaget som var på høring	147
6.4.3	Høringsinstansenes syn	147
6.4.4	Syssemesterens vurdering	150
6.4.5	Miljødirektoratets vurdering	151
6.4.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	154
6.5	Forbud mot bruk av undervannsfartøy	155
6.5.1	Gjeldende rett	155
6.5.2	Forslaget som var på høring	155
6.5.3	Høringsinstansenes syn	155
6.5.4	Syssemesterens vurdering	157

6.5.5	Miljødirektoratets vurdering	158
6.5.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	160
6.6	Søknadsplikt for barmarkskjøring i planområder	160
6.6.1	Gjeldende rett	160
6.6.2	Forslaget som var på høring	160
6.6.3	Høringsinstansenes syn	161
6.6.4	Syssemesterens vurdering	161
6.6.5	Miljødirektoratets vurdering	161
6.6.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	162
6.7	Bruk av sykkel og elektrisk sykkel på frossen og snødekt mark	162
6.7.1	Gjeldende rett og høringsforslaget	162
6.7.2	Høringsinstansenes syn	162
6.7.3	Syssemesterens vurdering	162
6.7.4	Miljødirektoratets vurdering	163
6.7.5	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	163
7.	Forslag til endringer i forskrift om leiropphold på Svalbard	163
7.1.1	Gjeldende rett	163
7.1.2	Forslaget som var på høring	163
7.1.3	Høringsinstansenes syn	165
7.1.4	Syssemesterens vurdering	167
7.1.5	Miljødirektoratets vurdering	168
7.1.6	Miljødirektoratets tilrådning etter høring	170
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene	170
8.1	Innledning	170
8.2	Forslag om økt beskyttelse av isbjørn i svalbardmiljøloven § 30	170
8.2.1	Konsekvenser for lokalsamfunn	170
8.2.2	Konsekvenser for reiselivet	171
8.2.3	Konsekvenser for forskning	171
8.2.4	Konsekvenser for andre	171
8.3	Forslag om forbud mot bruk av droner i nærheten av fuglefjell i svalbardmiljøloven § 30a	172
8.3.1	Konsekvenser for lokalsamfunn	172
8.3.2	Konsekvenser for reiselivet	172
8.3.3	Konsekvenser for forskning	172
8.3.4	Konsekvenser for andre	173
8.4	Forslag om endringer i forskrifter for naturvernområder	173
8.4.1	Konsekvenser for lokalsamfunn	173
8.4.2	Konsekvenser for reiselivet	176

8.4.3	Konsekvenser for forskning	179
8.4.4	Konsekvenser for andre	180
8.5	Forslag om endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard	180
8.5.1	Konsekvenser for lokalsamfunn	180
8.5.2	Konsekvenser for reiselivet	182
8.5.3	Konsekvenser for forskning	183
8.5.4	Konsekvenser for andre	183
8.6	Forslag om endringer i forskrift om leiopphold	183
8.6.1	Konsekvenser for lokalsamfunn	183
8.6.2	Konsekvenser for reiselivet	183
8.6.3	Konsekvenser for forskning	184
8.6.4	Konsekvenser for andre	184
8.7	Konsekvenser for offentlige myndigheter	185
9.	Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser	186
10.	Tilrådning	189
	Vedlegg:	190

Miljødirektoratets tilrådning til endringer i Svalbardmiljøloven og forskrifter til loven

1. Oversikt over forslagene

Miljødirektoratet tilrår at det gjøres endringer i lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), forskrifter om verneområder på Svalbard, forskrift om motorferdsel på Svalbard og forskrift om leiropphold på Svalbard. I dette kapitlet gir vi en oversikt over forslagene som tilrås.

1.1 Endringer i Svalbardmiljøloven

Miljødirektoratet foreslår endringer i svalbardmiljøloven § 30a slik at det blir forbudt å oppsøke isbjørn og et krav om å holde en avstand på minst 500 m fra isbjørn, med en tilbaketrekningsplikt dersom en er nærmere enn denne avstandsgrensen. Forbudet omfatter også å forfølge, lokke til seg og unødig forstyrre isbjørn, som tilsvarer dagens forbud i loven.

Miljødirektoratet foreslår en ny regulering i svalbardmiljøloven § 30 som innebærer et forbud mot å bruke av ubemannede luftfartøy (droner) nærmere fuglefjell enn 500 m i tiden 1. april til 31. august for å hindre skade og forstyrrelse av fugl i fuglefjellene.

1.2 Endringer i forskrifter om verneområder

Vi tilrår følgende endringer i forskrifter om verneområder:

- Turistvirksomheters ilandstigning og opphold på land i forbindelse med ilandstigning foreslås regulert i Ossian Sars, Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker.

Forslaget innebærer at turistvirksomheters ilandstigning bare kan skje på de 43 kartfestede ilandstigningsområdene i disse verneområdene. Ilandstigning og opphold på land kan bare skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet. I 13 av ilandstigningsområdene kan ilandstigning bare kan skje med inntil 39 personer samtidig og det skal være én guide per 12 personer. Ferdselen på

land er videre avgrenset til å gjelde nærmere bestemte kartfestede områder i seks ilandstigningsområder.

- Kravet om at reisearrangører skal ha godkjente stedsspesifikke retningslinjer før ilandstigning på lokaliteter hvor dette i dag er et krav foreslås opphevet.
- Ferdselsforbudet i Habenichtbukta foreslås opphevet. Området foreslås som et ilandstigningsområde for turistvirksomheter for ilandstigning med inntil 39 personer samtidig med én guide per 12 personer.
- Kravet om tillatelse fra Sysselmesteren for ferdsel i Virgohamna foreslås opphevet. Området foreslås som et ilandstigningsområde for turistvirksomheter for ilandstigning med inntil 39 personer samtidig med én guide per 12 personer.
- Det foreslås at skip som seiler i verneområdene maksimalt kan ha 200 passasjerer ombord.
- Det foreslås nærmere krav til all ferdsel på land i verneområder for å hindre spor og slitasje på terreng og kulturminner og forstyrrelse av dyrelivet.
- Det foreslås et forbud i verneområdene mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte eller autonome ubemannede innretninger til bruk i luften, på bakken, på og under vann. Sysselmesteren kan gi tillatelser til å bruke slik for andre formål enn fritids- og hobbyformål.

1.3 Endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard

I forskrift om motorferdsel på Svalbard tilrås følgende endringer:

- Det foreslås et forbud mot motorferdsel på sjøis etter 1. mars på Billefjorden, Tempelfjorden og Van Keulenfjorden for tilreisende og fastboende, og forbud mot motorferdsel på sjøis etter 1. mars i Dicksonfjorden for tilreisende. Det foreslås flere unntak fra forbudet, blant annet for å ivareta fastboendes og tilreisendes behov for å komme seg mellom områder og til hytter.
- Det foreslås et forbud mot bryting av fastis med unntak for farled inn til havnene i Longyearbyen og Barentsburg, for forsyninger til Ny-Ålesund og for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver.
- Det foreslås en fartsgrense i sjø med 5 knop nærmere enn 500 meter fra utvalgte fuglefjell i tiden 1. april til 31. august (kartfestet).

- Det foreslås et krav om at motorferdsel i sjø skal holde en minsteavstand på 150 m til hvalrossens liggeplasser og en fartsgrense på 5 knop nærmere enn 300 m fra liggeplassen.
- Det foreslås et forbud mot bruk av undervannsfartøy.
- Direkte adgang til motorferdsel i terrenget på bar eller tint mark i planområder foreslås bare å være tillatt i planområder med godkjent plan. Barmarkskjøring i planområder for bygge- og anleggsvirksomhet på hytter kan bare skje etter søknad.
- Det foreslås å være tillatt å bruke elektrisk sykkel på snødekt og frossen mark i samme områder som det er tillatt med snøskuter og beltebil.

1.4 Endringer i forskrift om leiopphold

I forskrift om leiopphold tilrås det et krav om søknad for telt- og leiopphold i turistvirksomhet, feltvirksomhet og i regi av forsknings- og utdanningsvirksomhet. For andre tilrås det et krav om søknad for telt- og leiopphold der dette skjer på samme sted i mer enn en uke.

For telt- og leiopphold som skjer i turistvirksomhet, feltvirksomhet og i regi av forsknings- og utdanningsvirksomhet tilrås det et krav om våken isbjørnvakt når det er personer i leiren, unntatt når telt- og leiopphold skjer i midlertidige letthytter, brakker eller lignende innretninger.

1.5 Endringer i høringsforslaget som tiltrås etter høringen

Miljødirektoratet har foreslått noen endringer som følge av høringsinnspillene. Vår tilrådning som er gjengitt over, innebærer følgende endringer av forslagene som var på høring:

- Etter høring tilrås det en endring i svalbardmiljøloven § 30a ved at det også tas inn et forbud mot å lokke til seg og unødig forstyrre isbjørn, i tillegg til noen språklige endringer. Avstandsgrensen og øvrige forslag til endringer i bestemmelsen tilrås opprettholdt.
- I høringsforslaget ble det foreslått at turistvirksomheters ilandstigning i verneområder som er omfattet av reguleringen, skulle begrenses til 42 kartfestede ilandstigningsområder. Etter høring tilrår Miljødirektoratet en betydelig utvidelse

av ett ilandstigningsområde og ett nytt ilandstigningsområde (som foreslått av en høringsinstans). Det tilrås etter høring totalt 43 ilandstigningsområder som kan benyttes av turistvirksomheter i de aktuelle verneområdene.

- Høringsforslaget om forbud mot bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg, tilrås endret til bare å gjelde et forbud mot bryting av fastis. Det vil si at det ikke tilrås et forbud mot å bryte is som er i ferd med å legge seg.
- Høringsforslaget om krav til å holde en minsteavstand på 300 m fra hvalrossens liggeplasser ved motorferdsel i sjø, tilrås endret som følge av høringen. Det tilrås innført et krav om at motorferdsel i sjø skal holde en minsteavstand på 150 m fra hvalrossens liggeplasser. Det tilrås at forbudet ikke skal gjelde når det er til hinder for nødvendig adkomst til bygninger, brygger og lignende. Miljødirektoratet tilrås videre en fartsgrense på 5 knop nærmere enn 300 m fra liggeplasser for hvalross.
- I høringsforslaget ble det foreslått et krav om våken isbjørnvakt for telting eller leiropphold i regi av turistvirksomheter, feltvirksomheter og forsknings- og utdanningsvirksomheter når det er personer i leiren. Etter høring foreslås at kravet om isbjørnvakt ikke skal gjelde når telt- og leiropphold skjer i midlertidige letthytter, brakker eller lignende innretninger.
- I fuglereservatene tilrås en bestemmelse om at Sysselmesteren kan gi tillatelse til bruk av droner og andre ubemannede fjernstyrte innretninger, tilsvarende som for andre verneområder. Ved en feil ble en slik bestemmelse ikke inntatt i forslaget som var på høring.

Utover dette foreslås det mindre språklige endringer i forslaget om ny § 4 i forskrift om leiropphold, omtalt i kap. 7.1.6.

2. Bakgrunnen for forslagene

2.1 Oppdraget

Miljødirektoratet fikk i brev av 14.02.2020 i oppdrag å utarbeide et høringsforslag om endringer i miljøregelverket på Svalbard med formål å redusere den samlede påvirkningen fra ferdsel for å opprettholde målene for miljøvernet slik de er fastsatt i Meld. St. 32 (2015-2016) og svalbardmiljølovens formålsbestemmelse § 1. Arbeidet har vært utført i samarbeid med Sysselmesteren på Svalbard, Norsk Polarinstitut og Riksantikvaren.

I oppdragsbrevet sies det at utgangspunktet for arbeidet er den spesielle og generelle stedsspesifikke kunnskapen vi har om sårbart dyreliv, sårbar natur og kulturminner, og at prinsippene om samlet belastning og føre-var, jf. svalbardmiljøloven §§ 7 og 8 er sentrale i vurderingene. Videre sies det i oppdraget at de nye forslagene til regelverk skal være enkle å forstå, enkle å håndheve og ikke være for ressurskrevende å føre tilsyn med. Regelverket skal heller være grovmasket enn finmasket. Systemet med egenregulering, for eksempel stedsspesifikke retningslinjer, skal avvikles.

Klima- og miljødepartementet ba om at følgende konkrete forslag til endringer skulle vurderes, samtidig som det ble presisert at listen ikke var ment å være uttømmende:

- absolutt ferdselsforbud i visse områder
- ferdselsforbud i visse områder, men med visse unntak fra forbudet
- andre former for ferdselsreguleringer
- endringer i regelverket om telting og leiopphold

I tillegg ba departementet om at en innskjerping og tydeliggjøring av innholdet i svalbardmiljøloven § 30 fjerde ledd, om forstyrrelse av isbjørn ble vurdert

2.2 Bakgrunn

I alt er 67 prosent av Svalbards landområder og 88 prosent av territorialfarvannet vernet som naturreservater og nasjonalparker. Det meste av øygruppen er fortsatt inngrepsfri villmarksnatur. Få, om noen områder så langt mot nord har et tilsvarende rikt plante- og dyreliv. Dette henger nøye sammen med Svalbards plassering på grensen mellom kaldt, arktisk vann fra Polhavet og temperert Atlanterhavsvann, som her trenger lengre mot nord enn noe annet sted. Disse store, tilnærmet uberørte naturområdene har stor egenverdi, og lav påvirkning fra lokal aktivitet er viktig for bevaring av det sårbare biologiske mangfoldet som finnes her. Samtidig har områdene stor verdi som kilde til kunnskap og naturopplevelse. Uberørt natur blir stadig sjeldnere i verdenssammenheng, og Svalbard er i dag et av de største gjenværende villmarksområdene i Europa. Den globale oppvarmingen rammer Svalbard spesielt sterkt, og dette gjør svalbardnaturen enda mer sårbar. Kombinasjonen av raske klimaendringer og tilnærmet uberørt natur har gjort Svalbard enda viktigere som et referanseområde og kilde til viktig kunnskap om klimaendringer og miljø.

I St. meld nr. 9 (1999-2000), og nå sist gjentatt i Svalbardmeldingen fra 2016 (Meld. St. 32 (2015- 2016)), er det satt mål for miljøvernet på Svalbard. Disse miljømålene er:

- Svalbard skal på bakgrunn av sin internasjonalt viktige natur - og kulturarv være et av verdens best forvaltede villmarksområder
- Innenfor de rammer traktats - og suverenitetsmessige hensyn setter, skal miljøhensyn veie tyngst ved konflikt mellom miljøvern og andre interesser
- Omfanget av villmarkspregede områder skal opprettholdes

- Flora, fauna og verneverdige kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt, og de naturlige økologiske prosessene og det biologiske mangfoldet skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket av aktivitet på Svalbard
- Det skal finnes store, og i det vesentlige urørte, naturområder på Svalbard som dekker behovet for referanseområder for klima- og miljøforskning
- Mulighetene for å oppleve Svalbards natur uforstyrret av motorisert ferdsel og støy skal ivaretas, også i områder som er lett tilgjengelige fra bosettingene.

Regjeringen varslet i desember 2019 at ferdselen på Svalbard må reguleres slik at den sårbare villmarksnaturen på Svalbard bevares for fremtiden, og at man derfor ville vurdere flere tiltak, blant annet strengere regler om ilandstigning i sårbare områder. Det ble vurdert som nødvendig å beskytte villmarksnaturen og kulturminneverdiene på Svalbard mot den økte samlede belastningen fra både reiselivet og fra klimaendringene. Svalbard er blant de stedene på kloden hvor temperaturene stiger raskest. I IPCCs hovedrapport¹ om klimaendringer sies det at temperaturøkningen i Arktis de siste 50 år sannsynligvis har vært mer enn dobbelt så rask som gjennomsnittlig global oppvarming, og at denne trenden vil fortsette. De negative effektene av klimaendringene slik som havforsuring, mindre is og endringer i næringskjedene vil endre miljøet og livsbetingelsene for artene i Arktis og på Svalbard stadig mer i tiårene som kommer, med store konsekvenser for naturen og mange av artene som finnes der. Klimaendringene har også gjort mange arter og naturområder mer sårbare for påvirkning fra ferdsel. Sammen med økt ferdsel gir dette økt potensiale for negativ påvirkning av dyreliv og slitasje og skade på vegetasjon og kulturminner.

Antallet tilreisende til Svalbard har økt betraktelig; bare fra 2015 til 2019 økte antall kommersielle overnattinger på Svalbard med 30 %, og antall fartøy som tilbyr ekspedisjonskruise har økt fra 23 i 2010 til 73 i 2019². Sesongen for reiselivsaktivitet har også blitt lenger og nye områder tas i bruk. Belastningen på Svalbards natur- og kulturmiljø fra ulike typer ferdsel kommer i tillegg til - og må vurderes på bakgrunn av - den negative påvirkningen fra klimaendringene. Selv om all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller forringer natur- og kulturmiljøet, har ferdsel likevel negative effekter, bl.a. fordi den samlede ferdselen er svært høy i flere sårbare områder.

Hovedtrekkene i miljøregelverket har vært uforandret siden svalbardmiljøloven trådte i kraft i 2002. Loven ble laget i en tid hvor både Svalbardsamfunnet generelt og reiselivet spesielt var mindre komplekst. Antall reiselivsaktører og antall turister var langt færre, og reiselivstilbudet var mindre omfattende både når det gjelder aktivitetstilbud og sesonger. Nå har dette endret seg, og som for andre samfunnsområder på Svalbard er det nødvendig å tilpasse miljøregelverket til denne endrede virkeligheten. Det er derfor behov for å få på plass nye rammer for bedre å kunne ivareta de unike natur- og kulturminneverdiene på

¹ IPCCs AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis

² Statistikk fra Sysselmesteren på Svalbard

Svalbard også for fremtiden, i tråd med miljømålene. Svalbard trenger da et miljøregelverk som er egnet til å sikre at miljømålene kan nås både med dagens og framtidig omfang av ferdsel.

Dette er bakgrunnen for Klima- og miljødepartementets oppdrag om å foreslå endringer i miljøregelverket på Svalbard for å redusere den samlede påvirkningen fra ferdsel og for å opprettholde målene for miljøvernet på Svalbard. Miljødirektoratets forslag til endringer er utarbeidet på bakgrunn av eksisterende kunnskap, hensyntatt prinsippene om føre-var og samlet belastning i svalbardmiljøloven §§ 7 og 8 i vurderingene, og i samarbeid med innspill fra Sysselmesteren på Svalbard og Riksantikvaren. Norsk Polarinstitutt har bistått med det naturfaglige kunnskapsgrunnlaget gjennom ekspertvurderinger og sammenstillinger på oppdrag fra Miljødirektoratet. I den generelle kunnskapsinnhenting, er det også innhentet informasjon fra lokale arbeidsgrupper i Longyearbyen.

Forslag til endringer i svalbardmiljøloven med tilhørende forskrifter ble sendt på høring den 3. september 2021 med høringsfrist 3. februar 2022. Høringsfristen ble senere utsatt til 1. mai 2022. Høringen ble sendt til lokale aktører, lag og foreninger, aktuelle departementer og fagmyndigheter, næringsorganisasjoner, miljøorganisasjoner og andre berørte virksomheter. Totalt er det kommet inn 99 høringsinnspill. Forslaget har skapt reaksjoner både fra reiselivsnæringen og lokalbefolkning i Longyearbyen. En rekke høringssvar kommenterer forslaget i sammenheng med høring om ny feltsikkerhetsforskrift på Svalbard, som er sendt ut av Justis- og beredskapsdepartementet. Disse forslagene må sees i sammenheng i den videre prosessen, men Miljødirektoratet omtaler her kun forslaget til endringer i miljøregelverket.

3. Høring av forslagene

3.1 Høringen

Miljødirektoratet sendte forslagene på høring 3. september 2021. Høringsfristen ble forlenget til 1. mai 2022. Det er kommet til sammen 99 høringsuttalelser fra:

Offentlige myndigheter:

Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for mineralforvaltning, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens Kartverk, Sjøfartsdirektoratet, Riksantikvaren, Meteorologisk institutt, Norsk Polarinstitutt og Longyearbyen Lokalstyre.

Organisasjoner:

Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO), Cruise Lines International Association, Fiskebåt, Longyearbyen Hundeklubb, Norges Fiskarlag, Norges Rederiforbund, Norsk Bergindustri, Næringslivets Hovedorganisasjon og NHO Reiseliv, Polar Tourism Guides Association, Snøscooterimportørenes Forening og Snøscooterforeningenes Fellesråd, Svalbard Guide Association, Svalbard Næringsforening, Visit Svalbard, UAS Norway, Velferden i Ny-Ålesund, BirdLife Svalbard, Landsorganisasjonen i Norge, Longyearbyen Jeger- og fiskerforening og Naturvernforbundet Troms.

Universiteter og forskning:

Havforskningsinstituttet, Kings Bay AS, Norges Vitenskapsakademi for Polarforskning, NySMAC, Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System, Svalbard Science Forum, Universitetet i Oslo, Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS), University of Groningen og Group of 23 international scientific drone users in Svalbard.

Virksomheter:

Arctica Expeditions AS, Aurora Expeditions, Backyard Svalbard, Basecamp Spitsbergen, Cape Race Corporation, Farmhamna AS, Grands Espaces, Hapaq-Lloyd Cruises, Hurtigruten Expeditions, Hurtigruten Group, Hurtigruten Svalbard, Jolly Good Times Sailing AS, Lindblad-ekspedisjoner, Natural World Safaris, Oceanwide Expeditions, PolarQuest, Polar-Sails CEO, PolarX AS, Quark Expeditions, Store Norske AS, Svalbard Adventures AS, Swan Expeditions, Tallship Company, Wildphoto Travel, Polaris Expéditions, Aztec Lady og Arctic Wildlife Tours AS.

Enkelpersoner:

Anonym Svalbardianer, Asgeir Helgestad, Aurora G, Eirik Dahl, Elin Hilde, Fridrik Pall Fridriksson, Håvard Velve, Jim A Rognmo, Jon Teigland, Kenneth Jonassen, Malin Stark, Marius Witte, Mikael Hård, Morten E. Astrup, Ole Reistad, Per-Anders Krogstad, Rolf Stange, Ulf Prytz, Silje Marie Våtvik, Anders Ringheim, Einar Jenssen, Sophie Cordon, Tommy Sandal, Stian Løkser, Thomas Foreman, Timothy Burgler, Tollef Svenkerud og John-Einar Lockert/Anne Marit Heggelund.

Andre:

Nordnorsk Filmkommisjon AS og Svalbard Arbeiderparti.

Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for mineralforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens Kartverk og Sjøfartsdirektoratet hadde ingen merknader til høringsforslagene.

3.2 Generelle merknader, herunder om prosess og konsekvenser av forslagene

Mange høringsinstanser har generelle merknader til forslagene, prosessen og hvordan konsekvensene av forslagene er vurdert. Slike generelle merknader omtales i dette kapitlet.

3.2.1 Høringsinnspill

AECO og flere av deres medlemsbedrifter, Visit Svalbard, Svalbard næringsforening, Hurtigruten og NHO har anført at forslaget må trekkes tilbake, og at arbeidet må startes på nytt med tilstrekkelig involvering av berørte parter. Dette er begrunnet i at de mener at utredningsinstruksen ikke er fulgt, at det ikke er gjort tilstrekkelige konsekvensanalyser (herunder vurdering av økonomiske konsekvenser), og at det er feil i tallgrunnlaget når det gjelder cruisefartøy og antall ilandstigninger. Forslaget er heller ikke koordinert med forslag til ny feltsikkerhetsforskrift, og samvirkning mellom disse forskriftene er ikke vurdert. Det er videre anført at det faglige grunnlaget ikke er tilstrekkelig og at føre-var-prinsippet er feilaktig brukt. De mener forslaget kan være lovstridig da det ikke er igangsatt prosess for innhenting av kunnskap der dette har vært mulig. Visit Svalbard mener manglene er et brudd på forvaltningsloven og god forvaltningsskikk.

AECO, Visit Svalbard, Svalbard næringsforening, Hurtigruten, NHO, Quark Expeditions, Sarl Polaris Expeditions er kritiske til at myndighetene ikke har involvert reiselivsnæringen (AECO og virksomhetene) i arbeidet med reguleringer. Disse høringsinstansene mener videre at forslagene ikke er i samsvar med faglige råd. Høringsinstansene mener også at det mangler konsekvensutredning av forslagene for næringen og for Sysselmeisteren.

AECO har videre belyst reiselivsnæringens betydning for Longyearbyen og skriver at reiselivsnæringen representerer 517 årsverk på Svalbard, mot henholdsvis 97 innen bergverk og 236 innen forskning og undervisning (alle tall 2019). Verdiskapning av reiselivet på Svalbard er beregnet av Statistisk Sentralbyrå til over 900 millioner kroner. Basert på en undersøkelse foretatt av Epinion på oppdrag fra Visit Svalbard og AECO, skriver AECO at omsetning fra cruiseturisme utgjorde ca. 130 millioner kroner i Longyearbyen i 2019. Ifølge rapporter er det beregnet at en ekspedisjonscruiseturist representerer ca. 4 500 kroner i lokal omsetning, mens en konvensjonell cruiseturist representerer ca. 830 kroner. Konvensjonelle cruise gir store inntekter til kai, agenter, busstransport, museum, suvenirbutikker og til en del landarrangører. Inntektene fra ekspedisjonscruise fordeler seg i tillegg på forsyninger, et bredt spekter av innkjøp/butikker, fly, hotell, servering, aktiviteter, mm. I samarbeid med lokalt reiseliv og lokale medlemmer arbeider AECO for å øke inntjening per passasjer lokalt, og AECO mener at verdiskapning fra cruiseindustrien bidrar til å skape og sikre lokale arbeidsplasser på Svalbard. I tillegg mener AECO cruisenæringen bidrar til å styrke infrastrukturen som lokalsamfunnet nyter godt av,

inkludert hyppige flyavganger og et bredt tilbud innenfor spisesteder, kultur og varehandel. Denne verdiskapningen vil ifølge AECO øke ved at antallet ekspedisjonscruisepassasjerer på Svalbard vil øke, i følge av passasjerprognoser. AECO viser også til at de har bidratt til at de negative konsekvensene ved bortfallet av gruvedrift ble minimert, og skapt muligheter for familiesamfunnet ved at næringslivet er blitt mer variert. Reiselivet tilfører omsetning og investeringer på Svalbard – og letter presset på statlige overføringer. Tall fra SSB viser at antall årsverk på Svalbard har vært ganske stabil de siste 10 årene på rundt 1500 årsverk, og at privat sektor ikke har vokst.

AECO mener videre at ekspedisjonscruiseturismen på Svalbard er ett av flere viktige segmenter som gjør at turisme kan bli helårlig virksomhet og dermed utnytte kapasiteten bedre, øke lønnsomheten og skape helårs arbeidsplasser. De viser til at det synes lite hensiktsmessig å bygge opp en større ekspedisjonscruisenæring som er lokalt basert, som ikke vil kunne drifte helårlig på Svalbard. De viser videre til at det er mange sysselsatte i ekspedisjonscruisenæringen, inkludert et sted mellom 1000 og 1500 ekspedisjonsledere og guider. Noen av disse har Longyearbyen som hjemsted, men de fleste har det ikke. AECO mener det som kan bidra til et stabilt samfunn er å betrakte ekspedisjonscruisenæringen som en kunde, utvikle gode tilbud til denne kundegruppen og gi stabile og forutsigbare rammebetingelser. Da vil denne kundegruppen med deres etterspørsel etter varer og tjenester kunne representere økt lokal verdiskapning, økt lokal sysselsetting og bidra til stabil, helårlig sysselsetting.

Visit Svalbard støtter formålet med forslagene, men mener vern i større grad må balanseres mot ansvarlig bruk og skånsom ferdsel. De mener også at organiserte turoperatører må gis fordeler fremfor uorganiserte turoperatører, og viser til deres ansvarlighet og forpliktelser gjennom organiseringen i Svalbard Reiselivsråd, bl.a. retningslinjer for organisert ferdsel. Visit Svalbard viser til at seriøse virksomheter har tilstrekkelige systemer, rutiner og samlet kompetanse for å ferdes trygt og miljøforsvarlig og dette viser erfaringene etter 30 år med oppbygging av turistvirksomhet på Svalbard – hvor det er få overtramp blant de organiserte bedriftene med utgangspunkt i Longyearbyen. De er videre kritiske til at føre-var-prinsippet brukes som en hvilepute fremfor å innhente fagkunnskap der dette mangler, og at fagkunnskap overses til fordel for føre-var-prinsippet. Visit Svalbard anerkjenner den overordnede beskrivelse av klimaendringene og påvirkningene de fører med seg og mener dyrelivets tilpasninger burde vært omtalt, og de antar at lokal menneskelig aktivitet i kun liten grad vil kunne påvirke dette. De mener også at det burde vært mer forskning på hvordan de ulike artene forstyrres. De mener videre at omtale av mulige forstyrrelseseffekter av dyrelivet i høringsnotatet er spekulativt, og at skade på kulturminner og omfanget av slitasje i terrenget ikke er tilstrekkelig dokumentert. Visit Svalbard mener også at overtramp av enkeltaktører kan ikke generaliseres og føre til strengere regelverk. Visit Svalbard mener også at turismens mulighetsrom som formidling- og erkjennelsesarena for endringene er underslått. De mener videre mye av veksten i reiselivet siden 2005 har handlet om å fylle

kapasitet i lavsesongen, og at veksten i 2012-2015 må sees på som en gjenoppbygging etter sterk svikt i turismen i årene 2008-2012 forårsaket av bl.a. finanskrisen, askesky og mangel på konkurranse i flyvningene på Svalbard. De vil argumentere mot at vekst i seg selv er et problem, veksten har vært kontrollert og ønsket (jf. Stortingsmelding 32 (2015-2016) og Innovasjons- og næringsstrategien (2019)), og har medvirket til å fylle eksisterende kapasitet og bidra til helårsturisme. Visit Svalbard mener videre at veksten i det landbaserte reiselivet uansett er under statlig kontroll, ettersom Staten eier all grunn og Longyearbyen lokalstyre er planmyndighet.

PolarQuest uttaler at forslagene er ikke gjennomarbeidet og at konsekvensvurderingene for operatører er feilaktige.

Basecamp Explorer og Basecamp Spitsbergen støtter formålet med forslagene til endringer i miljøregelverket, da vern av naturen er vern av de opplevelser de selger. Vern må imidlertid balanseres mot ansvarlig bruk og skånsom ferdsel noe Basecamp Explorer mener ikke i tilstrekkelig grad er gjort.

Farmhamna AS mener prosessen rundt forslaget har vært rotet, ugjennomsiktig og at beslutningsgrunnlaget er usikkert. De nye forslagene er langt strengere enn anbefalingene i kunnskapsgrunnlaget og vil gi store negative konsekvenser for både fastboende og næringslivet.

Quark Expeditions mener at mange av forslagene ikke har en balanse mellom å beskytte flora og fauna og reiselivsnæring. Forslagene vil kunne redusere reiselivsnæringen på Svalbard og samtidig redusere utdanningen av mennesker fra hele verden om de nordlige områdene.

Tallship Company uttaler at forslagene vil påvirke deres operasjoner med Antigua på Svalbard sterkt. De mener at forslagene er omfattende, men at problemene som forårsakes av (små) cruiseoperatører er små. Det må også tas hensyn til de positive effektene av turisme. Data må undersøkes bedre og samarbeid med AECO anbefales.

Aztec Lady mener forslagene er en trussel for deres virksomhet og mener forslagene ikke er nødvendige. Det er allerede strenge regler og målene kan oppnås med nettbaserte opplærings- og selvtestingsverktøy for bedre opplæring av guider og forsterkede kontroller og straffer for å sikre overholdelse av regelverk. Virksomheten mener det må skilles mellom større båter og små båter med under 12 passasjerer, slik som deres båt. Virksomheten mener det blir umulig for dem å operere på Svalbard med de nye foreslåtte reglene.

Næringsforeningen, Polar Quest, Svalbard Guide Association, Oceanwide Expeditions, Quark Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Tallship Company og flere mener

foreslått ikrafttredelse er for tidlig og urealistisk, tatt i betraktning at virksomhetene skal tilpasse seg endringene. Virksomhetene planlegger 3-5 år fremover og må få tilstrekkelig tid til å respondere og tilpasse seg endringene. Det er videre pekt på at implementeringen kan føre til forsinkelser hos Sysselmeisteren, hvor flere av virksomhetene også viser til erfaringene med ny våpenregulering i 2021. Sarl Polaris Expeditions har også vist til at de nettopp har kommet ut av en krise med Covid19 og at det er krig i Europa. Implementering med så kort varsel vil ikke være mulig for reiselivsaktørene og at det må tas hensyn til deres vanskelige situasjon. Sarl Polaris Expeditions har også pekt på at de starter salg minst to år før drift. Tallship Company uttaler at etter to år med covid19 og priser som er påvirket av krigen i Ukraina, vil en slik ikrafttredelse være katastrofal og kan være slutten på småskala ekspedisjoner med Antigüe.

Svalbard Guide Association mener at forslagene er for kompliserte og at det foreslås for mye på en gang, at det er feil bruk av fakta og at det ikke er tatt hensyn til råd fra forskere. Det foreligger ingen konsekvensutredninger, det er manglende involvering av næringen og en negativ presentasjon av næringen.

WildPhoto Travel er enig i kritikken fra Vist Svalbard og AECO til prosessen og at dette ikke er i tråd med god forvaltningsskikk. De mener konsekvensvurderinger er overflatisk vurdert, eller ikke vurdert, verken for enkeltpersoner, næringsliv, lokalsamfunn eller naturmiljø. De mener det er svake faglige begrunnelser, tidvis på tvers av eksisterende fagkunnskap. Føre-var blir brukt som begrunnelse og hvor det vises til at fagkunnskap og empiri mangler, men hvor lite er gjort for å skaffe nødvendig kunnskap eller man velger å se bort fra eksisterende fagkunnskap og empiri og mangel på reell involvering av berørte parter. Virksomheten mener også at de i møte med Miljødirektoratet har avdekket store mangler i direktoratets virkelighetsforståelse av hva ekspedisjonscruise på Svalbard er, hva slags opplevelsprodukt som er attraktive og hvilke effekter Miljødirektoratet sitt forslag vil ha å si for næringen.

Oceanwide Expeditions mener at prosessen har vært mangelfull og det har ikke vært involvering av viktige interessenter, som f.eks. ekspedisjonscruiseindustrien, og at forslagene ikke bygger på vitenskapelig kunnskap, og at de ikke tar i betraktning de positive sidene med turisme. Konsekvensene av forslaget er store og samsvarer ikke med de uttalte målene. Forslagene er fremmet med uforholdsmessige korte frister i en tid hvor interessegrupper er preget av virkningene av COVID. Forslagene synes å være i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet i Svalbardtraktaten, og rammer f.eks. bare en gruppe i turistnæringen.

Polar-Sails CEO mener forslagene er en trussel mot deres virksomhet som viser frem naturen på Svalbard til små turistgrupper. De mener forslaget til reguleringer (både feltsikkerhetsforskriften og svalbardmiljøloven) vil være særlig byrdefullt for små båter. De mener at det i dag er klare regler for virksomheten og foreslår å styrke kontroll og

håndheving ved seiling ved is eller ferdsel på land. De benytter råd fra Norsk Polarinstitutt og følger det tydelige rammeverket til punkt og prikke. For en liten organisasjon som deres, med begrensede stordriftsfordeler, vil tillegg av nye skatter eller regulatoriske forpliktelser som krever kostbare investeringer, sette virksomheten i fare, siden Svalbard står for 60 % av deres årlige omsetning. Virksomheten mener det må skilles mellom store båter – hvor antallet stadig øker – og båter mindre enn 24 meter med kapasitet under 12 passasjerer.

Lindblad Expeditions viser til at mange av deres gjester har blitt tilhengere av vern og beskyttelse av Svalbard fordi de har førstehåndserfaring med natur og dyreliv. Forslagene innebærer en streng regulering av turisme og gjør at virksomheten må revurdere fremtidige operasjoner på Svalbard fordi virksomheten er bekymret for om de kan tilby gjestene flotte opplevelser. De viser også til at en lignende regulering ble foreslått for 15 år siden og at AECO i den forbindelse ble stiftet for å se på egen regulering av næringen. Det ble den gang vedtatt endringer som det var gjensidig enighet om, og endringene har hatt liten innvirkning på virksomhetene. Virksomheten mener de nye tilleggsbegrensningene vil ha ekstremt negative konsekvenser. Svalbard har vært et fokus for vitenskapelig forskning i mange år og kunnskapen har blitt formidlet til besøkende gjennom guider. Virksomheten mener utdannede, kunnskapsrike, erfarne og trente guider er en nøkkelkomponent i bærekraftig naturturisme. Mennesker som har opplevd Arktis, dets landskap og dyreliv vil videreformidle opplevelsene og påvirke andre til å ta vare på unike steder som Svalbard.

PolarQuest uttaler at de tilbyr en annen type reise og opplevelse enn hva større fartøy gjør. De bedriver ekspedisjonskryssinger med små fartøy, dvs. i små grupper der fokuset er på naturopplevelsen, utdanning og ikke på luksus om bord. Forskjellen for de små båtene (12 – 50 passasjerer) er at de ikke ønsker å gå til de samme plassene, og spesielt ikke til de samme plassene som andre fartøy går til. Det skal for de reisende kjennes eksklusivt, de ønsker ikke å ankre nært til større fartøy. Virksomheten mener konseptet på Svalbard vil falle helt dersom de skulle stå i kø for å komme i land. Ekspedisjon betyr for virksomheten at det ikke er en nøyaktig plan, at hver reise er unik og at det er naturen, is, vær og dyreliv som bestemmer den eksakte ruten på en spesifikk reise. PolarQuest stiller seg også bak høringsuttalelsen fra AECO. Virksomheten har utdypet i sin høringsuttalelse hvordan de bidrar til plassene de besøker økonomisk, sosialt, med forskning, bevaringsprosjekter, miljø og sikkerhetsutvikling. Ekspedisjonscruiseturismens gjester bidrar til en stor del av hotellenes kundegrunnlag sommerstid, og aktiviteter, restaurantbesøk og kjøp av suvenirer bidrar direkte i økonomien i Longyearbyen. Dette i tillegg til proviantering mv fra virksomhetene. De har videre høye krav til sine guider, deltar i ARCSAR og SAR TTX-øvelser, de bidrar til forskning med bilder og rapporter, plukker søppel og deltar bl.a. i Clean Up Svalbard. Virksomheten peker på at gjennom reisene utvikles polarambassadører som får større bevissthet for bevaring av naturen. De har også hatt reiser med deltakere fra kjente profiler, naturfotografer, journalister og WWF, noe som samlet har bidratt til å sette den sårbare naturen på Svalbard på dagsorden.

Polar Quest har i uttalelsen vist til en artikkel skrevet av Midori Paxton på United Nations Development Programme (UNDP)³, hvor det bl.a. er vist til at reiser og turisme står for 10.3 % av det globale GDP. Polar Quest mener det finnes et enormt potensial i naturturisme og bevaring, men nåværende forslag vil i stedet ta bort viljen for å drive småskala turisme på Svalbard. De peker også på at bevaring av dyrelivet er en faktor som gjør Svalbard attraktivt for småskala reiseliv. Gjestene vil oppleve urørt natur og ikke etterlate avtrykk.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler at samlet sett fremstår virkningen av forslagene som så gjennomgripende og massive at det kan få alvorlige konsekvenser for næringslivet og samfunnslivet på Svalbard. For mange vil forslagene innebære at grunnlaget for fortsatt drift vil være krevende. NHO savner en overordnet drøfting, utredning og faktabasert begrunnelse for den samlede virkningen av forslagene, vurdert i lys av en helhetlig svalbardpolitikk. NHO viser også til at det er gitt flere alternative løsningsforslag som de ikke kan se er vurdert i høringsnotatet, og forskriftsforslagene bør vurderes på ny i en mer inkluderende prosess og som hensyntar næringslivets dokumenterte erfaringer og beste praksis-arbeid. Høringen må sees i sammenheng med høring av ny feltsikkerhetsforskrift og deres samlede effekter sees i sammenheng og vurderes på nytt etter utredningsinstruksens bestemmelser. De ber også Regelrådet om å vurdere om utredningsinstruksens krav er oppfylt. NHO viser videre til Svalbard Reiselivsråd og AECOs solide erfaringer i bærekraftig bruk og vern av naturen på Svalbard, og at dette bør tillegges betydelig vekt i prosessen. NHO mener de foreslåtte og sterkt inngripende avstandskrav til dyrelivet, ferdselsforbud, forbud mot telting og leiropphold uten forutgående søknad og tillatelse og passasjerantallskrav på 200 pax i verneområdene, bør vurderes på ny med et styrket dokumentert miljøfaglig kunnskapsgrunnlag.

Universitetet i Oslo (UiO) mener Svalbard er et høyarktisk område som krever et helt spesielt vern og at innstramningen i lovverket med forskrifter derfor er et viktig steg i retning av bedre beskyttelse for dette sårbare området. UiO støtter derfor de foreslåtte endringene på de fleste punkter, men har noen kommentarer til enkelte deler av de foreslåtte endringene.

Svalbards næringsforening støtter Visit Svalbard og AECO sine høringsuttalelser. Næringsforeningen peker også på bolystdimensjonen og mener uttalelser fra frivillige lag må veie tungt. Videre peker næringsforeningen på at når forslag ikke er vurdert samlet, vil synergier gå tapt. Videre pekes det på at gebyrordninger også kunne vært vurdert i den nærmere prosessen om miljøregelverket, og foreningen mener at ordningen med miljøgebyr fungerer godt og bør utvikles videre. Foreningen ønsker reguleringer som bidrar til å styre og ikke stoppe utviklingen, og at næringsaktivitet på Svalbard skal være preget av kvalitet, kompetanse, klima- og miljøbevissthet og at reguleringene må ha dette som mål fremfor kun begrensninger. De mener at grundige faglige vurderinger skal vektes tungt

³ <https://www.undp.org/blog/coronavirus-threat-wildlife-tourism-and-conservation#.Xqk-Crz0jFc>.linkedin

fremfor å bruke føre-var-prinsippet som en grunnholdning. De mener også at systemer som fungerer må videreutvikles, som bl.a. bruken av retningslinjer.

Longyearbyen Lokalstyre (LL) skriver at reduksjon av maritim aktivitet som ikke er stedbundet, vil ha stor betydning for LL sin økonomi som havneier. LL er også bekymret for at regelverket vil sette urimelige begrensninger på lokalbefolkningens ferdselsmuligheter, og at dette reduserer attraktiviteten for å være innbygger i Longyearbyen. De etterlyser en vurdering av forslaget samfunnsvirkning, og påpeker at forslaget må være i samsvar med de svalbardpolitiske målene.

Svalbard AP støtter de overordnede målene til direktoratet, og det er på det rene at økt aktivitet og et endret klima fordrer justeringer i lovverket. Samtidig er det viktig at lovverket bidrar til å understøtte seriøse lokale bedrifter gjennom forutsigbar og rasjonell tilgang til Svalbardnaturen der etablering av helårige arbeidsplasser er viktig.

Svalbard AP, Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening og LO mener fastboende må skjermes fra reguleringene, og at det må differensieres mellom tilreisende og fastboende.

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening viser til at muligheten for friluftsliv er grunnleggende for en stabil norsk bosetting på Svalbard, og at avstandene gjør det nødvendig å bruke motoriserte hjelpemidler. Fastboende sin ferdsel og frivillige organisasjoner lokalt, må sees på som en ressurs og ikke en trussel mot naturmiljøet. Foreningen mener at avstandsgrenser til dyrelivet ikke er begrunnet i fakta og at forskriften derfor heller bør si noe om adferd i nærheten av isbjørn, hvalross og fuglefjell, og at dette må følges opp av myndighetene på Svalbard.

Hurtigruten Svalbard skriver at regelverket ikke fremstår som tydeligere enn før, men heller motsatt og at det er vanskeligere å forstå.

Norsk Polarinstitutt støtter forvaltningens bruk av føre-var-prinsippet for å ivareta naturmangfoldet på Svalbard. Polarinstituttet viser til at flere av artene som er nevnt i høringsbrevet har fått oppdatert rødlistestatus etter høringen. De mener også at det burde vært vurdert ekstra beskyttelse av fjellrev og fjellrevhi.

The University of Groningen mener at behovet for endringer ikke er påvist og at forslaget kan få utilsiktede konsekvenser, og støtter høringsinnspill fra NySMAC og SSF.

LO Norge er enig i formålet om å sikre ivaretagelse av den sårbare villmarksnaturen og kulturminnene på Svalbard, og å minske det samla presset mot miljøet, i tråd med miljømåla for øygruppa. Ettersom klimaendringene gir et større press på naturen, samtidig som ferdselen på Svalbard er sterkt økende, finner LO Norge det nødvendig å stramme inn på regelverket. De peker på at det likevel må unngås utilsiktede konsekvenser av restriktive

regler. Reiselivsnæringa vil være en viktig inntekts- og sysselsettingskilde for Svalbardsamfunnet i årene som kommer, og næringsutvikling og hensyn til miljøet må derfor ivaretas på en balansert måte. De fastboende sine muligheter til friluftsliv er viktig, og vurderes ivaretatt i forslaget.

Longyearbyen hundeklubb støtter de overordnede målene for de foreslåtte endringene fordi økt aktivitet og et endret klima fordrer justeringer i lovverk. Hundeklubben er likevel kritisk til flere av de foreslåtte forslagene og den faglige begrunnelsen. De stiller seg bak høringssvaret fra Longyearbyen Jeger- og Fiskeforening (LJFF). Bruk av naturen til fots og med hundespann gjennom hele året er å anse som en nødvendighet for folks trivsel og en stabiliserende faktor for det levedyktige familiesamfunnet. Grunnlaget og prinsippene for allemannsretten er like viktig på Svalbard som på fastlandet.

Norges Rederiforbund er opptatt av at det skal være seriøse aktører som opererer på Svalbard, og at aktørene opererer på en måte som tar hensyn til den sårbare naturen på Svalbard. Rederiforbundet er derfor enige i at det er nødvendig med særskilte reguleringer for dette området, men reguleringene må ikke være til hinder for de som driver seriøs næringsvirksomhet i området i dag.

Hurtigruten Group og Hurtigruten Expeditions (HE) støtter de overordnede målene med forslaget – å sikre at miljømålene for Svalbard nås, men mener forslaget i liten grad er egnet til å nå disse. Tiltakene som foreslås er inngripende, men mangler empiri, analyser og kunnskap, og noen tiltak går også imot faglige råd fra NINA og Norsk Polarinstitutt. Forslagene baserer seg i stor grad på føre-var-prinsippet selv om nødvendig kunnskap finnes eller kunne vært fremskaffet. De betydelige konsekvensene forslaget medfører for turistnæringen, lokalbefolkning og lokalsamfunn er i liten grad utredet.

Hurtigruten Group mener at kravene etter utredningsinstruksen, som er formulert gjennom seks spørsmål, ikke er besvart grundig nok. Dette gjelder særlig konsekvensutredningen. Det vises videre til at forslagene på flere områder ikke er forholdsmessige og at til dels svært inngripende forslag ikke på noen måte har dokumentert sannsynlig effekt. Næringen og lokalsamfunnet har i liten grad blitt involvert og lyttet til i prosessen, slik lovens § 13 krever. Manglene ved saksbehandlingen vil ikke repareres ved at berørte aktører får anledning til å komme med høringsinnspill og mulighet til å kommentere på enkeltforslagene.

Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System (SIOS) støtter målet om bevaring av uberørt natur på Svalbard. Det er positivt at forslaget åpner for unntak for forskningsvirksomhet. Samtidig uttrykkes bekymring for en mulig enorm økning av søknader om tillatelser til Sysselmesteren og medfølgende fare for lang behandlingstid dersom det ikke settes inn tiltak.

Svalbard Science Forum (SSF) støtter at det åpnes for unntak for forskning, men er bekymret for at Sysselmasteren vil motta et mye større antall søknader enn tidligere. Ved å i større grad gi flerårige tillatelser vil arbeidsmengden hos Sysselmasteren og forskningsinstitusjonene reduseres, og i tillegg forenkle logistikken og gi større forutsigbarhet. De er bekymret for foreslått tidspunkt for ikrafttredelse av regelverket. Økningen i antallet søknader gjør det nødvendig med et bedre informasjons- og saksbehandlingssystem. De ønsker overgangsordninger inntil det er utviklet brukerorienterte digitale løsninger.

Polarbygg Spitsbergen AS er positive til at det strammes inn overfor cruiseturismen, men kan ikke se at landbaserte endringer som begrenser ferdselen er nødvendig.

John-Einar Lockert og Anne Marit Heggelund uttaler at de mener høringen bærer preg av svake faglige begrunnelser, at føre-var-prinsipp blir brukt fordi man mangler fagkunnskap og det er en overflatisk vurdering av konsekvenser av forslagene. De støtter at formålene om sikkerhet, beredskap og allmenhetens opplevelse samt svalbardpolitiske mål blir overholdt, men mener bl.a. at de stadige begrensningene i muligheten for ferdsel og friluftsliv for lokalbefolkningen vinterstid går ut over nordmenns bolyst i Longyearbyen. Natur og friluftsopplevelser er en av de viktigste tilbudene på Svalbard og viktig for rekruttering av nye ansatte og for Longyearbyen som en attraktiv plass å bo.

UNIS mener prinsipielt at undervisning/forskning må behandles annerledes enn turisme. Deres aktivitet er forankret i institusjonens vedtekter, gitt av Kunnskapsdepartementet. Studenter og forskere har, gitt sitt kunnskapsnivå og trening fra UNIS, en helt annen forutsetning for å opptre skånsomt ved ferdsel i naturen, enn turister. Deres ambisjon er å utdanne morgendagens arktiske eksperter. For at dette skal være mulig, må studenter og forskere kunne operere aktivt i alle deler av naturmiljøet på Svalbard. UNIS bidrar med nødvendig kunnskap og innøving av ferdigheter til å kunne ta vare på naturen, og derigjennom utvikle prosedyrer og metodikk for dokumentasjon av forskningens naturmiljøpåvirkning. UNIS ønsker at Sysselmasteren gis adgang til å gi rammetillatelser for UNIS sin virksomhet på Svalbard.

Enkelte privatpersoner viser til at dagens regelverk i stor grad er tilstrekkelig. Forslaget vil medføre redusert bolyst og gjøre det vanskeligere å opprettholde et norsk "familiesamfunn".

Birdlife Svalbard viser til at cruisevirksomhetene ønsker å bruke hele Svalbard, og i liten grad nærområdet til Longyearbyen. Turisme er basert på bruk av natur og kan lett bli forbruk av natur. Økt trafikk til Svalbard øker utgiftene til myndighetene som f.eks. får store oppgaver i berging når noe går galt. Naturen trenger ikke turismen, men omvendt. Når man likevel velger å tilrettelegg for turisme, må det gjøres på en måte som skader minst mulig og samtidig bidrar til en positiv sikring av varige arbeidsplasser i

Longyearbyen. Det finnes mange eksempler på at naturbasert turisme redder natur, for eksempel i Afrika, men det er knyttet til at arbeidsplassene i turismen gir lokale arbeidsplasser. Birdlife Svalbard mener skipsbasert masseturisme til Svalbard gagnar eierne av turistselskapene, gir noen få selskaper i Longyearbyen inntekter og skaper kaos i Longyearbyens gater i hektiske sommermånedene.

Nordnorsk Filmkommisjon (NNFK) viser til at filmmiljøet representerer den fremste aktøren for å formidle, dokumentere og fortolke den unike naturen på Svalbard. Tilgang til å kunne filme i naturen er avgjørende for dette. De viser også til at internasjonal forskning (Ohlsberg SPI 2020) viser at 67 % av kostnadene ved store film- og TV-produksjoner brukes på kjøp av tjenester innen andre næringer enn filmbransjen: transport, overnatting, leverandør og sikkerhet. Filmproduksjoner sysselsetter mange næringer på Svalbard, ikke minst i skuldersesongene for reiselivet her. Filmkommisjonen støtter ellers de overordnede innspillene fra Visit Svalbard. Filmkommisjonen anerkjenner differensieringen mellom turist- og feltvirksomhet i begge høringsforslagene (jfr. leirforskriftens § 2 a bokstav b og Feltsikkerhetsforskriften § 3 b). Det tydeliggjør at filmproduksjon er en egen næring, med annet virke/formål og andre behov enn turistvirksomhet. Begrepsbruken er imidlertid ikke gjennomgående konsistent og skaper dermed uklarhet om hvem som faktisk omfattes av (en del av) forslagene. De mer filmspesifikke aspektene (behov/konsekvenser) ved forslagene berøres derfor enten ikke, eller kommer ikke tydelig nok fram. Filmkommisjonen mener man bør vurdere en konsesjons/lisensordning for lokale profesjonelle aktører innen filmproduksjon som kan gjelde flere typer motorferdsel og områder.

Ny-Ålesund Science Manager Committee (NySMAC) er sterkt uenige i et nytt utvidet system med tillatelser og registreringer for forskere ettersom de ikke ser noen grunn til de nye og ekstra tillattelsene. Det vil bare øke den administrative byrden for hver enkelt forsker og for Sysselmesteren uten å gi bedre sikkerhet eller miljøvern. Forslagene vil gjøre forskningen mer vanskelig å planlegge på grunn av lange prosedyrer og det vil være vanskeligere å planlegge for uforutsette nye situasjoner og innebære en ekstra usikkerhet for deres forskning, bl.a. på grunn av tidlige søknadsfrister. NySMAC viser ellers til høringsuttalelsen fra Svalbard Science Forum.

PolarX mener at de økonomiske konsekvensene av forslaget ikke er blitt vurdert på en meningsfull og realistisk måte før forslagene er sendt på høring. Virksomheten har vært engasjert i dokumentarfilmproduksjon av isbjørn i 32 år og mener at de ikke har forstyrret dyr med sin virksomhet. Forslaget vil medføre økonomiske tap for virksomheter i Longyearbyen og ikke virksomheter som bidrar lite til den lokale økonomien. Forslagene kan føre til tapt arbeid for 25 personer som bor i Longyearbyen og hundrevis av millioner bare for PolarX sin del. PolarX mener forslagene griper inn i muligheten til å ferdes relativt fritt og at målene kunne vært oppnådd med bedre håndhevelse av eksisterende reguleringer og at det ellers burde vært fokusert mer på turistaktivitet og ikke annen

feltaktivitet eller fastboende. Forslagene dekker all aktivitet fra en enslig fotograf eller en liten gruppe på en privat tur og opp til cruiseskip som tar med 200 personer samtidig til sårbare områder. PolarX mener dessverre at alle rammes av reguleringer fremfor de som har størst påvirkning. Ved noen endringer i forslagene og større adgang til å søke om tillatelse, vil en minske de negative effektene av de fleste forslagene. PolarX mener det burde vært skilt tydeligere mellom aktiviteter fra lokale innbyggere og virksomheter, som burde ha færre restriksjoner, og alle andre besøkende og næringer. PolarX peker også på at forslagene om endringer i miljøregelverket burde vært koordinert med forslaget til ny feltsikkerhetsforskrift.

Swan Expeditions håper at forslagene vil bli diskutert og at en finner andre måter å regulere turismen på Svalbard. De uttaler at en virksomhet som deres, hvor ett skip med 20 gjester, ikke er det riktige "målet" for dette formålet.

Store Norske uttaler at de ikke ser at de foreslåtte endringene i regelverk i særlig grad vil påvirke tilgang å undersøke og kartlegge eller utvinne mineralressurser. De er opptatt av at Svalbards unike natur og villmark bevares slik at Svalbard også i fremtiden forblir et attraktivt reisemål. Samtidig er det viktig for å opprettholde et seriøst og godt kvalifisert reiseliv, at næringen har forutsigbare betingelser som står seg i konkurranse med alternative arktiske destinasjoner. Store Norske støtter høringsuttalelsen fra Svalbard Næringsforening (SNF).

Ulf Prytz er enig i at det nå er nødvendig med nye og strammere reguleringer fra myndighetenes side, men at forslagene på endel områder er unødvendig detaljerte og bærer preg av for lite dialog med næringen. Han mener deler av turismeutviklingen på Svalbard snart har nådd et nivå som både er en belastning for flora og fauna og reduserer villmarks-karakteren i områdene med mest ferdsel. Dette gjelder både ekspedisjonscruiseturismen og hovedrutene for scooterturer fra Longyearbyen til Van Post breen eller Barentsburg. Det bør derfor etableres volumbegrensninger for turismeutviklingen på Svalbard. Prytz mener det er viktig å sette i gang denne prosessen med en gang, og i samarbeid med involverte parter, for å unngå at vi kommer i den situasjon at vi om noen få år må sette foten kraftig ned og innføre akutte begrensninger eller stopp på aktiviteter og volum, noe som da kan bli mye mer smertefullt for alle parter og i mellomtiden ha påført naturen ytterligere skader.

Arctic Wildlife Tours (AWT) støtter ikke forslagene og viser til at dagens regelverk på Svalbard er svært bra, men mangler god håndheving og oppsyn av aktivitet i felt fra myndighetenes side. AWT mener forslagene mangler en tilstrekkelig konsekvensanalyse med økonomiske analyser, kostnader for bedrifter, lokalt næringsliv og reelle positive effekter for natur og miljø. Det finnes ikke en konsekvensanalyse i høringsnotatet hvor det på en fornuftig og faglig måte kommer fram nytte/kost ved forslagene til endringer og regelverket vil ha dramatiske konsekvenser for økonomien til mange reiselivsbedrifter. I

verste tenkelige fall mener AWT dette kan innebære helt eller delvis nedleggelse av drifta på Svalbard for flere bedrifter knyttet til naturbasert turisme. Slike konsekvenser er ikke beskrevet i høringsutkastet. AWT mener også at det må konsekvensutredes hvordan et nytt regelverk vil påvirke naturen på Svalbard. AWT mener Svalbard vil bli et B-produkt med ingen eksklusive opplevelser å tilby, kun 42 ilandstigningsplasser proppfulle av de turistene som vil komme dit.

Jon Teigeland mener forslaget svikter faglig og at det mangler vurdering av alternative løsninger og analyse av konsekvensene for de berørte.

Morten E. Astrup stiller spørsmål ved om forslagene er fremmet på riktig grunnlag og om utviklingen er slik det beskrives. Han viser til at det er ca. 1000 turister som beveger seg på et område tilsvarende 20 prosent av Norges areal noen måneder på våren. Resten av året dreier turismen rundt Longyearbyen seg mest rundt dagsturer på fjorden og turer i Longyearbyens nærområde. Utleieparken for scooter har vært temmelig stabil det siste tiåret, og forskningen som har vært gjennomført rundt dyrelivet viser at dyrene på isen ser ut til å raskt venne seg til ansvarlig scootertrafikk. Det vil heller ikke bli mer trafikk i turområde 10 og andre nærliggende områder ettersom antall hotellsenger allerede for mange år siden ble begrenset av myndighetene.

Naturvernforbundet Troms støtter forslagene og formålet med endringene som er foreslått og viser til at vi pr. i dag vet langt mer om konsekvensene klimaendringer og økt ferdsel har for den arktiske naturen. Naturvernforbundet mener at lovgivningen må gjenspeile den reelle risikoen for naturen og ha reguleringer som er tilstrekkelige for å ivareta den i tråd med vårt forvaltningsansvar og øvrige internasjonale forpliktelser knyttet til bevaring av naturmangfold - i særdeleshet den særlig sårbare arktiske naturen. Naturvernforbundet Troms tror at fremtidens turister har et langt mer bevisst forhold til eget fotavtrykk, spesielt i sårbare områder som Arktis. Innvendinger fra reiselivet om innstramming i regelverket, bør derfor ikke veie tungt. De som vil besøke Arktis i fremtiden er besøkende som vil gjøre sitt ytterste for å være ansvarlige besøkende i en fantastisk del av verden der artene kjemper for sin overlevelse i møte med en rekke utfordringer som klimaendringer, forsøpling, økt ferdsel og generell naturkrise. Pr. i dag er det foreslått strengere regler innenfor verneområdene enn utenfor og Naturvernforbundet Troms påpeker at det kan være behov for innstramminger også utenfor verneområdene ettersom verneområdene ikke nødvendigvis er nok for å beskytte naturen og at områdene må sees i et større perspektiv.

Cruise Lines International Association (CLIA) anerkjenner behovet for å beskytte den arktiske regionen mot klimaendringer og viktigheten av å styre en økende reiselivsnæring i disse sårbare områdene. CLIA mener imidlertid forslagene fremstår uforholdsmessige sammenlignet med de forventede aktivitetene på disse områdene i årene som kommer. CLIA viser til omfanget av cruisevirksomhet i Norge som skaper betydelig verdi for lokale

økonomier. De opplyser at bransjen samlet bidrar til ca. 3 milliarder kroner og støtter rundt 17 000 arbeidsplasser i Norge. Cruiseoperasjoner er ikke bare viktige for den økonomiske utviklingen av Svalbard-regionen, men har også direkte betydning for reiselivsutviklingen av Nord-Norge, som å fremme Tromsø som hjemmehavn.

3.2.2 Sysselmesterens vurdering

Forespørsel om å trekke tilbake høringsforslaget er oversendt Klima- og miljødepartementet tidligere. De har tatt stilling til spørsmålet, og konkludert med at det ikke vil være aktuelt å trekke forslaget og starte på nytt. Heller ikke Sysselmesteren kan se at det er grunn til å trekke forslaget tilbake.

Oppdraget med å foreslå endringer i miljøregelverket ble i utgangspunktet gitt med svært korte frister. I forbindelse med oppstarten ble arbeidsgrupper, bestående av lokale lag og foreninger, forskningsmiljøet og reiselivet, likevel bedt om å komme med sine innspill. Disse innspillene er vurdert av Miljødirektoratet, og har ligget som vedlegg til høringen. For øvrig er alle berørte parter oppfordret til å komme med sine høringsinnspill.

Miljødirektoratet har vurdert konsekvensene av forslaget. Konklusjonen er at forslagene ikke vesentlig vil hindre vekst i reiselivet, men at det vil begrense reiselivets fleksibilitet. Dersom reiselivsaktører mener at forslaget vil medføre økonomiske tap, er dette forhold som bør belyses i høringssvaret. Slik Sysselmesteren kan se, er dette i svært liten grad gjort.

Forslagene retter seg i hovedsak mot den organiserte turismen, og det er kun enkelte av forslagene som omfatter fastboende. Den samlede konsekvensen for fastboende vurderes som begrenset. Dette kommenteres nærmere under det enkelte forslag.

Det er anført feil i tallgrunnlaget hva gjelder cruiseskip og ilandstigninger. AECO har vist til sin medlemsmasse, og at denne langt ligger under det som fremgår av høringsbrevet. Når nye reguleringer foreslås for den organiserte turismen, så regnes også andre båter som ikke er medlemmer av AECO, inn i dette tallet. Det var 73 skip og fartøy som opererte på Svalbard med ekspedisjonscruiseaktivitet i 2019. Alle som driver reiselivsaktivitet på Svalbard har etter forskrift om turisme, feltopplegg og annen reisevirksomhet på Svalbard (turistforskriften) krav til å rapportere sin aktivitet til Sysselmesteren etter endt sesong. Sysselmesteren registrerer alle med ansvar for gjester i felt – altså er det turoperatørene som enten eier skip/ fartøy eller som charter disse som rapporterer ilandstigningene etter endt tur/cruise. Det betyr at et skip/ fartøy kan ha avganger hele sommeren, men med ulike turoperatører. Sysselmesteren benytter ikke definerte skips kategorier som eks. passasjerskip eller privat yacht. Det er aktiviteten om bord som utløser krav iht. turistforskriften. Dersom en privat yacht har en lokal turoperatør som ansvarlig for sikkerhet i land og seilingsrute m.v. så er yachten hos Sysselmesteren å regne en aktivitet

innen ekspedisjonscruise, selv om fartøyet kun er her for 2 uker før retur. Sysselmesteren har altså siden 1996 ikke skilt på type skip/fartøy, men på turoperatør herunder store og små med både mange eller få avganger. Det betyr også at statistikken tilbake til 1996 – 2019 anses som reliabel fra Sysselmesteren. Sysselmesteren registrerer deretter alle ilandstigninger som rapporteres og lager oversikt utfra eks. verneområder. Sysselmesteren skiller ikke mellom organiserte eller uorganisert turoperatørvirksomhet, da dette ikke er et krav pt. Det er ikke AECO som definerer aktiviteten ekspedisjonscruise. Når det gjelder andre feil som er påpekt i forslaget, så bør disse rettes. Det gjelder i hovedsak enkelte skrivefeil på stedsnavn, og oppdatert rødliste.

Når det gjelder koordinering av regelverket sammen med forslag til ny feltsikkerhetsforskrift, så viser Sysselmesteren til at dette er søkt ivare tatt underveis, og at krav til sertifiserte guider vurderes som viktig for å sikre ivaretagelse og etterlevelse av miljøregelverket. Samtidig er ikke arbeidet med sertifiseringsordningen fullført, og feltsikkerhetsforskriften er heller ikke ferdigstilt. Sysselmesteren legger til grunn at den samlede vurderingen etter høringen vil bli ivare tatt av de overordnede departementer, Klima- og miljødepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og at Sysselmesteren og direktoratene involveres ved behov.

Forslaget til endringer i regelverk bygger på den kunnskapen man har tilgjengelig. I den grad man ikke har kunnskap, er føre-var-prinsippet retningsgivende. Dette er i tråd med miljøforvaltningen på Svalbard, og er uttalt i oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet. Faglige råd fra våre kunnskapsleverandører, må i tillegg sees i sammenheng med forvaltningsmyndighetens behov for regelverk som er praktisk og mulig å håndheve. Det er derfor flere hensyn som gjør seg gjeldende når forvaltningen skal utarbeide regelverksforslag.

Etter Sysselmesterens vurdering er forslaget ikke lovstridig, hverken på generelt grunnlag eller med begrunnelse i bestemte forslag til endringer av regelverket. Med utgangspunkt i det oppdraget som er gitt, og målet med dette, er det gjort en forholdsmessighetsvurdering. Svalbardmiljølovens formål ligger til grunn, sammen med de fastsatte miljømålene for miljøvernet på Svalbard. Videre er det gjort konkrete vurderinger for å ivareta lov, verneforskrifter og miljømål opp mot konsekvensen dette har for det organiserte reiselivet, private reisende og fastboende. Eksempelvis så er det kun i verneområdene det er foreslått bruk av bestemte ilandstigningslokaliteter, og da avgrenset til det organiserte reiselivet. Verneområdene har ekstra beskyttelse gjennom egne verneforskrifter, volumet mht. antall ilandstigninger og effektene ev ferdse l er vurdert som størst fra reiseliv, og det er derfor foreslått bruk av bestemte ilandstigningslokaliteter for denne aktiviteten. Det ligger i oppdraget at det vil bli noe strengere å drive sjøbasert reiseliv på Svalbard. Forslaget hindrer likevel ikke reiselivsoperatører i å gjennomføre sine turer, men begrenser deres fleksibilitet.

At regelverket kan fremstå noe mer detaljert enn tidligere er Sysselmesteren enig i, og det vil bli en noe større mengde med reguleringer å sette seg inn i for de som skal drive turisme på Svalbard. Regelverket skal likevel være tydelig og enkelt å forstå, og med bestemte ilandstigningslokaliteter skal det være enklere å sikre etterlevelse av hvor det er tillatt med ferdsel på land og det er også lettere å føre tilsyn med ferdselen som skjer på land.

Det er meldt behov for en overgangsordning, men det er i begrenset grad begrunnet. Etter Sysselmesterens vurdering er det i liten grad nødvendig med overgangsordninger for de foreslåtte reguleringene i miljøregelverket, men det bør være ikrafttredelse fra et årsskifte slik at turoperatørene har litt tid til å planlegge seilingssesongen og at endringen ikke trer i kraft midt i seilingssesongen.

Sysselmesterens tilrådning

Forslaget bygger på foreliggende kunnskap. Ut over dette er føre-var-prinsippet lagt til grunn, slik både svalbardmiljøloven og det konkrete oppdraget legger opp til. Berørte parter er gitt mulighet til å bidra med innspill gjennom arbeidsgrupper, samt innspill til høringen. De er også oppfordret til å belyse de konsekvenser forslaget vil ha for deres virksomhet. Sysselmesterens vurdering er at prosessen er gjennomført i tråd med de krav som utredningsinstruksen, svalbardmiljøloven og forvaltningsloven fastsetter.

3.2.3 Miljødirektoratets vurdering

Vurderinger av innvendinger mot prosessen

Flere høringsinstanser har innvendinger til prosessen i arbeidet med regelverksendringer. Innvendingene er at det ikke har vært involvering med berørte aktører før forslagene ble sendt på høring, de mener utredningsinstruksen ikke er fulgt og at det er feil i faktagrunnlaget. Flere høringsinstanser har derfor ment at høringsforslaget må trekkes tilbake og at prosessen må startes på nytt.

Vi viser til Sysselmesterens vurdering av innvendingene. Klima- og miljødepartementet er oppdragsgiver for regelverksendringene og har vurdert spørsmålet om prosessen skal startes på nytt. Forespørsel om ny oppstart av arbeidet er ikke imøtekommet av departementet.

Oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet 14.02.2020 inneholdt informasjon om hva slags endringer i miljøregelverket som skulle vurderes. Sysselmesteren kunngjorde på sine nettsider 27.02.2020 informasjon om regelverksarbeidet. Arbeidet ble også bredt omtalt i Svalbardposten.

I et felles møte 18.02.2020, mellom Miljødirektoratet, Sysselmesteren, Norsk Polarinstitut og arbeidsgrupper som var nedsatt i forbindelse med forvaltnings- og verneplanprosesser

på Svalbard, ble det informert om oppdraget og føringene i oppdragsbrevet. De aktuelle arbeidsgruppene bestod av representanter for ulike interesser: arbeidsgruppe for næringsliv, arbeidsgruppe offentlig forvaltning og frivillige organisasjoner, samt arbeidsgruppe for forskning og utdanning.

Arbeidsgruppene ble invitert til å komme med innspill til regelverksarbeidet og til å svare på spørsmål relatert til arbeidet innen 15.03.2020, senere utsatt til 24.04.2020. Flere har gitt uttrykk for at fristen var kort og ubeleilig pga. utfordringer som følge av Covid 19-pandemien. I tillegg til besvarelsene fra arbeidsgruppene kom det også egne innspill fra AECO, Spitzbergen Adventures, Svalbard Adventures og Eirik Grønningssæter. Alle innspillene er gjennomgått og vurdert.

Svalbard Science Forum har blitt orientert om forslagene og arbeidet i møte 5.10.2020.

Svalbardmiljøloven § 13 gir saksbehandlingsreglene når et verneområde skal opprettes, utvides eller oppheves eller når det skal gjøres vesentlig endring i vernebestemmelsene. Berørte interesser er informert om forslagene, og har fått muligheten til å uttale seg om disse før høringen, som beskrevet over. Vi anser prosessen for å være i samsvar med bestemmelser i svalbardmiljøloven og forvaltningsloven, herunder utredningsinstruksen.

Forslaget ble sendt på høring 03.09.2021 og fikk en forlenget høringsfrist til 01.05.2022, som skulle være tilstrekkelig for å uttale seg om endringene selv om forslagene samlet er omfattende. Høringsforslaget ble videre fullt ut oversatt til engelsk for særlig å nå alle deler av turistnæringen. Det ble videre avholdt høringsmøte med betydelig fysisk og digital deltagelse i Longyearbyen 16.11.2021. Miljødirektoratet har hatt møter med alle de høringsinstansene som har bedt om møter både forut for og etter høringsmøtet.

Kommentarer til innvendinger om kunnskapsgrunnlaget og begrunnelser

Flere høringsinstanser er uenige i bruken av føre-var-prinsippet og mener at forslagene er svakt faglig begrunnet. Det er uttalt at kunnskapsgrunnlaget er for tynt, og at studier fra andre deler av verden ikke kan brukes til å påvise effekter av ferdsel på Svalbard. Det er også vist til at det er gjort lite for å skaffe nødvendig kunnskap.

Miljødirektoratet viser til Sysselmesterens vurdering av disse innvendingene. Det finnes få konkrete studier som har undersøkt sammenhengen mellom skade på natur- og kulturmiljø og ferdsel for Svalbard. Eksisterende kunnskap gir likevel gode indikasjoner på en slik sammenheng. Vi vet at nedbrytnings- og vekstprosesser går langsomt på Svalbard som følge av lave temperaturer og kort vekstsesong. Lav produksjon fører til langsom

revegetering der det har skjedd skade på vegetasjonsdekket og bidrar til å gjøre vegetasjonen på Svalbard sårbar for tråkk og slitasje⁴.

Når det gjelder forstyrrelser på dyreliv finnes det enkelte undersøkelser som ser på sammenhengen mellom ferdsel og forstyrrelse av dyreliv på Svalbard, blant annet effekt av ferdsel til fots på gjess⁵ og ferdsel med snøskuter på isbjørn⁶. Det er ikke gjort studier som undersøker den konkrete effekten av cruiseturisme her, og vi kan ikke vite nøyaktig hvilken belastning denne ferdselen påfører dyrelivet på Svalbard. Effekter av menneskelig tilstedeværelse på dyrelivet er ganske universelle, og studiene det henvises til i høringsnotatet er ment som eksempler på det.

Vi mener det er sannsynlig at en slik sammenheng også er til stede på Svalbard, og at utstrakt turisme i kystområdene på Svalbard kan føre til nedsatt kvalitet på leveområder og terrengslitasje. Idet vi ikke har sikker kunnskap mener vi føre-var-prinsippet bør benyttes for å beskytte naturmiljøet mot negativ påvirkning, og at dette også er i tråd med svalbardmiljøloven § 7. Flere instanser anfører at prinsippet er brukt feil, uten at dette er nærmere begrunnet. Etter føre-var-prinsippet i § 7 skal myndighet etter loven utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner. Dette innebærer at det ved avgjørelser om tiltak som kan påvirke miljøet, skal legges inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktet miljøpåvirkning som følge av begrenset kunnskap om tiltakets miljøvirkninger. Vi har lagt til grunn eksisterende kunnskap i foreslåtte reguleringer, og lagt inn sikkerhetsmargin jf. § 7 på de felter der vi ikke har kunnskap, eller denne ikke har vært tilstrekkelig.

Flere høringsinstanser mener forslagene ikke er forholdsmessige og at forslagene ikke gir en riktig balanse mellom bruk og vern. Miljødirektoratet vurderer dette annerledes og viser til at det er gjort tilpasninger i forslagene for å balansere brukerhensyn opp mot hensynet til naturmiljøet. Svalbardmiljøloven § 1 sier at lovens formål er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne ramme gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift. Det er i samsvar med gjeldende politikk på Svalbard at virksomhet skal underordne seg hensynet til bevaring av naturmiljøet.

⁴ Hagen D. m fl. 2020. NINA rapport 1838 Regelverksendringer for ferdsel på Svalbard – Faglig vurdering av sårbarhet for vegetasjon.

⁵ Jesper Madsen, Ingunn Tombre & Nina E. Eide 2009. Effects of disturbance on geese in Svalbard: implications for regulating increasing tourism

⁶ Andersen M. and Aars J. 2008. Short term behavioural response of polar bears (*Ursus maritimus*) to snowmobile disturbance. *Polar Biol* (2008) 31: 501-597

Kommentarer til at alternative reguleringer ikke er vurdert

Miljødirektoratet har i forkant av høringen vurdert ulike forslag til hvordan et miljøregelverk kan redusere den samlede belastningen på miljøet fra ferdsel. Det følger av oppdragsbrevet hvilke tiltak som skal vurderes og Miljødirektoratet har også vurdert om det er øvrige tiltak som bør foreslås for å oppnå formålet om å minimere den samlede belastningen fra ferdsel. Vi har ikke funnet andre tiltak som i samme grad kan dempe den samlede belastningen fra ferdsel som de foreslåtte endringene gitt rammene i oppdragsbrevet, herunder at regelverket skal være relativt grovmasket og ikke kreve for store ressurser hos myndighetene å forvalte.

Vi oppfatter det slik at høringsinstansene særlig mener at det burde vært foreslått alternativer til foreslåtte ilandstigningsreguleringer. Vi anser at bruk av retningslinjer, stenging deler av døgnet, ferdselsforbud i enkeltområder, søknadsplikt for ilandstigning i enkeltområder mv vurderes som utilstrekkelig for å dempe den samlede belastningen og ivareta de hensyn som ligger som en forutsetning i oppdraget. Dette er nærmere omtalt i kap. 5.1 om ilandstigning. Samtidig vurderer vi at retningslinjer for alle f.eks. for ferdsel på land, hensyn til dyreliv, hiområder osv., vil kunne bidra til bedre måloppnåelse for miljøvernet på Svalbard som et tillegg til de foreslåtte reguleringene.

Vi mener en mulig konsesjonsordning for turistvirksomheter på Svalbard også bør utredes nærmere. Det har ikke vært en del av oppdraget fra Klima- og miljødepartementet å utrede dette nå. Vi viser til nærmere omtale av dette under kap. 5.1.5 om ilandstigning.

Vurdering av merknader til konsekvensvurderingene

Det er innvendinger i høringen til vurderingen av konsekvensene av forslagene. Mange høringsinstanser mener konsekvenser ikke er grundig nok vurdert, verken for enkeltpersoner, næringsliv, lokalsamfunn eller naturmiljø.

Utredningsinstruksen punkt 2-2 beskriver at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet. Vi mener at flere av høringsforslagene har små konsekvenser for berørte. For de forslagene vi mener har vesentlige virkninger er det gjort kvalitative vurderinger basert på tilgjengelig statistikk og kunnskap om sektoren.

Miljødirektoratet mener vi har vurdert konsekvensene av forslagene på et riktig nivå. Konsekvensene er beskrevet under forslagene i høringsnotatet og i eget kapittel 11 i høringsnotatet som oppsummerer de viktigste konsekvensene av forslaget. Høringsnotatet oppfyller etter vår vurdering kravene i utredningsinstruksen⁷ hvor det er 6 spørsmål som skal besvares.

⁷ Instruks om utredning av statlige tiltak

Miljødirektoratet har beskrevet det vi mener vil være de positive og negative virkningene av tiltakene for berørte parter. Dette er beskrevet kvalitativt og ikke tallfestet da det vurderes som svært vanskelig å tallfeste konsekvensene økonomisk. Høringsuttalelsene skal i tillegg bidra til ytterligere å belyse konsekvensene for berørte, noe som anses å være en del av formålet med en høring. Vi kan imidlertid ikke se at det er kommet frem nye vesentlige opplysninger som gjør at tidligere vurderinger ikke er tilstrekkelige. Der det i høringen er kommet nye vurderinger fra høringsinstansene, belyses dette i denne tilrådingen slik at vurderingene inngår i det samlede beslutningsgrunnlaget. Konsekvenser er omtalt under de enkelte kapitler hvor høringsuttalelsene er omtalt, og i kap. 8.

I noen av høringsuttalelsene er det vist til at forslagene vil kunne medføre til dels store konsekvenser ved at virksomheter opphører eller flytter sin aktivitet vekk fra Svalbard. En årsakssammenheng mellom forslagene og en slik konsekvens er imidlertid ikke begrunnet i noen særlig grad, og ikke på en slik måte at det har vært mulig å utrede konsekvensene nærmere. Vi ser likevel at turistvirksomheter som har basert sin virksomhet på å oppsøke isbjørn og som ønsker å fortsette med dette ikke kan fortsette sin aktivitet i nåværende form på Svalbard. Videre kan passasjerskip som har en vesentlig høyere passasjerkapasitet enn for 200 passasjerer, beslutte at de ikke fortsetter sin virksomhet på Svalbard dersom de ikke gis tilgang til verneområdene.

Konsekvenser i form av at det er virksomheter som ikke ser grunnlag for å fortsette sin virksomhet på Svalbard med nye rammebetingelser, er en del av beslutningsgrunnlaget for om forslagene skal vedtas. Ettersom dette er antydning av flere virksomheter i høringen, har vi under økonomiske og administrative konsekvenser i kap. 9 referert de mulige økonomiske virkninger som følge av dette. Det gjelder bl.a. mulige tapte inntekter for Longyearbyen som lokalsamfunn og er beskrevet på et overordnet nivå.

Foreslåtte reguleringer som gjelder fastboende, må anses som lite inngripende sett i forhold til dagens utøvelse av friluftsliv. Vi kan derfor ikke se at forslagene griper særlig inn i fastboende adgang til å utøve friluftsliv på Svalbard.

Vi har videre lagt til grunn at forskere som følge av forslagene, vil måtte søke om noen flere tillatelser enn etter dagens regelverk. Det samme vil gjelde for virksomheter som driver med filmproduksjon og andre berørte, som følge av reguleringen om bruk av droner. Vi mener at dette ikke påfører berørte eller Sysselmesteren uforholdsmessig stor arbeidsbyrde.

Miljødirektoratet har beskrevet våre vurderinger av positive og negative konsekvenser av tiltakene for berørte parter og for naturverdiene. Dette er beskrevet kvalitativt og ikke tallfestet. Det vurderes som svært vanskelig å tallfeste konsekvensene økonomisk, da det

er usikkerhet knyttet til hvordan virksomhetene vil respondere på forslagene dersom de blir vedtatt.

Når det gjelder innvendinger til bruk av fakta og statistikk for ekspedisjonscruiseturisme, viser vi til Sysselimesterens vurdering over.

Organisert og uorganisert ferdsel, ulike brukergrupper mv

Mange aktører har gode retningslinjer og rutiner for å minimere sin egen miljøbelastning. Vi vurderer det samtidig slik at det er den samlede ferdselen og tilstedeværelsen i seg selv fra all virksomhet i villmarksområdene på Svalbard som gjør at den samlede belastningen bør reduseres. Vi kan ikke stille ulike krav til virksomheter ut fra medlemskap i bestemte organisasjoner, ettersom dette vil kunne innebære usaklig forskjellsbehandling av virksomheter. Virksomheter kan ha ulike årsaker til om de ønsker å organisere seg, og vil videre kunne ha tilsvarende gode rutiner og retningslinjer for å minimere sin miljøbelastning selv om de ikke er medlemmer i en organisasjon. Når dette er sagt, mener vi det likevel er svært positivt at organisasjoner som AECO og Visit Svalbard tar ansvar for å etablere standarder og retningslinjer for reiselivsaktivitet på Svalbard.

Enkelte høringsinstanser mener også at lokale virksomheter bør ha lempeligere regler enn andre virksomheter som ikke har lokal tilhørighet. Svalbardmiljøloven åpner ikke for å gi særlige rettigheter til lokale virksomheter foran andre virksomheter. Vi anser at all turistvirksomhet bør behandles likt, og at det ikke vil være adgang til å gi ulike regler for virksomhetene basert på deres tilhørighet. Dette vil etter vår vurdering kunne være usaklig forskjellsbehandling. Reguleringen foreslås å gjelde likt for alle turistvirksomheter som benytter båter eller skip og vi kan derfor heller ikke se at det foreligger usaklig forskjellsbehandling mellom ulike turistgrupper. Omfanget av individuelt reisende er et annet enn det som gjelder det organiserte reiselivet, og vi anser derfor at det ikke er nødvendig å regulere individuelle reisendes ferdsel ytterligere. Dette mener vi også vil være en mer inngripende regulering enn å regulere næringsvirksomhet.

Enkelte høringsinstanser har pekt på at undervisning/forskning prinsipielt må behandles annerledes enn turisme. Forslaget ivaretar dette ettersom regulering av ilandstigning bare gjelder for turistvirksomhet, og at det ellers for foreslåtte reguleringer er vidtgående adgang til å gi tillatelser til forskning og undervisning. Etter forholdene kan Sysselimesteren også gi flerårige dispensasjoner dersom det er hensiktsmessig.

Det er i høringen pekt på at definisjoner av og hensynet til filmproduksjon ikke er gjennomgående i forslagene. Vi viser til at forslagene grovt sett enten regulerer alle eller bare turistvirksomheter. Reguleringer som foreslås for turistvirksomheter vil ikke ramme profesjonelle filmproduksjoner. Reguleringer som foreslås for alle eller for feltvirksomhet vil imidlertid også ramme profesjonelle filmproduksjoner, og unntak vil kreve tillatelse fra Sysselimesteren. Vi anser det ikke som hensiktsmessig med en lisens- eller

konsesjonsordning for dette, bl.a. fordi slike systemer ikke er etablert på Svalbard og fordi tillatelse som utgangspunkt bør vurderes konkret for den enkelte produksjon/tilfelle for å sikre at formålet med reguleringene oppnås.

Forholdet til ny feltsikkerhetsforskrift

Miljødirektoratet viser til Sysselmesterens vurdering når det gjelder koordinering mellom forslagene til endringer i miljøregelverket og forslag om ny feltsikkerhetsforskrift. Det er gjort noen tilpasninger mellom regelverkene, men det er ikke foretatt samlede vurderinger av konsekvensene av begge regelverk samtidig ettersom det er ulike myndigheter som er ansvarlige for de ulike regelverkene. Beslutningstakere på departementsnivå vil bli forelagt begge regelverksforslagene og vil måtte ta i betraktning konsekvensene samlet.

Gebyrordninger

Det pekes på at gebyrordninger også kunne vært vurdert i den nærmere prosessen om miljøregelverket. Miljødirektoratet er enig og viser til at Klima- og miljødepartementet nylig har sendt ut på høring forslag i svalbardmiljøloven § 96 a om overtredelsesgebyr.

Vi anser det også som hensiktsmessig med styrket kontroll og håndheving av regelverket. Økt kontroll, håndheving og sanksjonering av dagens regelverk er imidlertid ikke alene egnet til å redusere den samlede ferdselen og vi mener derfor denne må reguleres ytterligere.

Ikrafttredelse/overgangsordning

Flere høringsinstanser er bekymret for at endringene vil tre i kraft for tidlig. Det er vist til at virksomhetene planlegger 3-5 år fremover og at de må få tilstrekkelig tid til å respondere og tilpasse seg endringene. Det er videre høringsinstanser som har uttrykt bekymringer til om Sysselmesteren vil ha tilstrekkelig kapasitet til å iverksette endret regelverk og behandle nødvendige søknader.

Etter Sysselmesterens vurdering er det i liten grad nødvendig med overgangsordninger for de foreslåtte reguleringene i miljøregelverket, men det bør være ikrafttredelse fra et årsskifte slik at turoperatørene har tid til å planlegge seilingssesongen og slik at endringen ikke trer i kraft midt i seilingssesongen. Miljødirektoratet støtter denne vurderingen og viser til at tilpasninger vil kunne gjøres selv om den generelle planleggingen starter i flere år før turene gjennomføres.

Sysselmesteren har ikke selv vurdert et behov for senere ikrafttredelse ut fra egen kapasitet. Vi anbefaler likevel at Sysselmesterens ressurser styrkes. Konsekvenser av forslagene for Sysselmesteren er omtalt i kap. 8.7.

4. Forslag til endringer i svalbardmiljøloven

4.1 Forslag svalbardmiljøloven § 30a om isbjørn

4.1.1 Bakgrunn

Isbjørn er klassifisert som sårbar i Norsk rødliste for arter⁸ og på den globale rødlista⁹. Etter den internasjonale isbjørnavtalen undertegnet i 1973 er Norge forpliktet til å beskytte isbjørnens leveområder etter artikkel II.

Sammenlignet med klimaendringene, er menneskelig forstyrrelse som støy og ferdsel alene en vesentlig mindre påvirkningsfaktor for isbjørnen. Påvirkningsfaktorene må imidlertid vurderes under ett, da isbjørnen utsettes for disse til samme tid jf. prinsippet om samlet belastning i svalbardmiljøloven § 8. Spesifikke effekter av forstyrrelser på demografiske forhold er vanskelige å dokumentere, men forstyrrelse kan representere en tilleggsfaktor for en "stresst" isbjørnbestand. Det er derfor viktig å beskytte isbjørnen ved å minimere påvirkning fra menneskelig ferdsel.

Klimaendringer med mindre sjøis påvirker ikke bare isbjørnen, det gjør også sjøområdene mer tilgjengelige for turisme, ferdsel og transport. Det er nå enklere å ta seg frem til flere områder sjøveien, noe som gir økt potensiale for forstyrrelser og konfliktsituasjoner i møter mellom mennesker og isbjørn. I tillegg er isbjørnen en signalart mange turister kommer for å oppleve, og ferdselen styres derfor gjerne mot områder hvor sannsynligheten er størst for å oppleve isbjørn. Slik ferdsel vil kunne endre isbjørnens atferd ved at den blir forstyrret i sin normale aktivitet.

Økt turisme og ferdsel, der isbjørnen tidligere var alene, sammenholdt med utviklingen av sosiale medier gjør at det nå er lett å spre informasjon om hvor isbjørn befinner seg. Erfaring viser at der slik informasjon legges ut på f.eks. Facebook og Instagram, har dette stor virkning på styringen av ferdselen til steder der bilder eller filmer er tatt. Også cruiseskip kan spre informasjon om observasjoner av bjørn, bl.a. ved melding over radiosambandet fra båt til båt.

4.1.2 Gjeldende rett

Isbjørn er omfattet av den generelle faunafredningen i svalbardmiljøloven § 25. Faunafredningen innebærer at "Ingen må jage, fange, skade eller avlive fauna eller skade egg, reir eller bo, uten hjemmel i reglene i dette kapittel", jf. § 30.

⁸ Artsdatabanken (2021) Rødlista - hvem, hva, hvorfor? Norsk rødliste for arter 2021

⁹ IUCN, www.iucnredlist.org

Etter § 30 fjerde ledd er det i tillegg forbudt "å lokke til seg, forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn". Svalbardmiljøloven § 30 a regulerer sikring mot isbjørnangrep. Bestemmelsene i § 30 fjerde ledd og § 30a er til dels gjentatt og noe utdypet i leirforskriften kap. IV om isbjørnsikring. Det er i leirforskriften § 11 bl.a. satt nærmere krav til skremmemidler og sikring av leir.

På Kong Karls Land som ligger innenfor grensene til Nordaust-Svalbard naturreservat er det ferdselsforbud hele året etter forskriften § 17 av hensyn til isbjørn.

4.1.3 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått å skjerpe forbudet mot å oppsøke isbjørn i svalbardmiljøloven § 30 fjerde ledd ved at forbudet omfatter å oppsøke isbjørn uavhengig av konsekvens, slik at det ikke lenger er et krav om at oppsøking av isbjørn må føre til forstyrrelse eller fare. I tillegg ble det foreslått en avstandsgrense til isbjørn på 500 meter, og en plikt til å trekke seg unna dersom man oppdager isbjørn nærmere enn 500 meter. Avstandsgrensen vil ikke gjelde innenfor bebodd område, på forskningsstasjoner, ved opphold på hytter, i telt eller lignende.

I høringen ble det foreslått å samle alle reguleringer om isbjørn i § 30a og foreslått noen justeringer i gjeldende ordlyd slik at denne harmoniserer med forslag til ny feltsikkerhetsforskrift, leirforskriften og verneforskriftene. Det ble derfor foreslått en mindre endring i bestemmelsens virkeområde mht. isbjørnsikring: istedenfor at kravene i svalbardmiljøloven § 30 a skal gjelde utenfor "bosettinger", foreslås det at kravene om isbjørnsikring skal gjelde utenfor "bebodd område". Det vil si at kravet til kunnskap om sikring mot isbjørnangrep, kravet til iverksetting av tiltak og kravet til å ha med seg egnede midler til skremming og jaging av isbjørn gjelder utenfor "bebodd område". "Bebodd område" vil si de bebodde/sentrale delene av Longyearbyen, Ny-Ålesund, Barentsburg og Pyramiden. I tillegg foreslås det å regulere "opphold", ikke bare "ferdsel". Høringsforslaget var:

§ 30 a. (isbjørnfredning og sikring mot isbjørnangrep)

Det er forbudt å forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn.

Ingen må ferdes eller oppholde seg nærmere isbjørn enn 500 meter. Enhver som oppdager isbjørn nærmere enn 500 meter, plikter å trekke seg unna slik at avstandsgrensen overholdes.

Avstandsgrensen gjelder ikke i bebodd område, på forskningsstasjoner, ved opphold på hytter, i telt eller lignende innretninger. Enhver som ferdes eller oppholder seg utenfor bebodd

område, med unntak for deltakere i turistvirksomhet, plikter å ha kunnskap om sikring mot isbjørnangrep.

Det skal iverksettes nødvendige tiltak for å kunne avverge et angrep fra isbjørn uten å skade eller avlive dyret. Enhver som ferdes eller oppholder seg utenfor bebodd område, med unntak av deltakere i turistvirksomhet, skal ha med seg egnede midler for skremming og jaging av isbjørn.

4.1.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitut (NP) uttaler at de ikke har grunnlag for å anbefale en eksakt avstandsgrense til isbjørn, men har forståelse for forvaltningens behov for et regelverk som er enklere å håndheve. Skal man legge til grunn føre-var-prinsippet, bør det imidlertid innføres en lengre grense enn 500 meter. De mener videre bestemmelsen bør spesifisere at man skal snu og trekke seg unna når man ser en isbjørn. De foreslår for øvrig at ferdselsforbudet på Kong Karls Land oppheves for forskningsaktører i juli/august.

For isbjørner er det stor individuell variasjon i respons på ferdsel. Responsen varierer også med når på året ferdselen foregår. Det foreslåtte forbudet mot å oppsøke isbjørn er utfordrende siden isbjørn nå kan påtreffes over hele øygruppen når som helst på året. Tidligere var det vanligere å påtreffe isbjørn på østkysten av Spitsbergen enn på vestsiden, og det var vanligere på vinteren og våren enn på sommeren. Slik situasjonen er nå, kan isbjørn også påtreffes langs hele vestkysten gjennom hele året. Man kan derfor uforvarende oppsøke isbjørn på en hvilken som helst båt-, scooter-, ski- eller fottur. Med foreliggende forslag kan det bli for stort fokus på avstanden, som er satt til 500 meter. Mange har i dag avstandsmålere, slik at du kan holde 500 m og eventuelt trekke deg tilbake og holde avstanden hvis bjørnen kommer mot deg. Dette reduserer trolig ikke forstyrrelsen av isbjørn. NP anbefaler å følge føre-var-prinsippet og da er det hensynet til binner med unger på vårvinteren som bør ligge til grunn. Videre bør det spesifiseres at du snur og trekker deg unna hvis du ser en isbjørn. Et områdevern med ferdselsforbud burde også vært vurdert for å ivareta isbjørn, særlig binner med unger om vårvinteren. NP mener for øvrig at innholdet i en vitenskapelig studie fra NP ikke er gjengitt korrekt i høringsforslaget. Det refereres her til Andersen og Aars (2008). NP mener denne studien har begrenset omfang og funnene er for svake til at man kan legge den til grunn for de nye reglene som er foreslått. Andersen og Aars (2008) indikerer dessuten at en fast avstand ikke er avgjørende. De fant at binner med små unger forstyrres på avstander langt over 500 meter, samtidig ble isbjørn ikke forstyrret på betydelig kortere avstander. Adferden til den som møter isbjørn i felt er ofte avgjørende, og det bør vurderes tatt inn i regelverket.

Tommy Sandal støtter forslaget og mener avstandsgrensen bør være lengre. Han foreslår 1000 meter. Sandals erfaring er at man må være uhyre konsekvent for å unngå konflikt med en isbjørn. Det mest grunnleggende bør være at en bjørn ikke skal finne noe som

helst mat der mennesker befinner seg. Om en isbjørn dukker opp, er det viktig at den skremmes bort umiddelbart. På den måten vil en isbjørn få respekt og miste interessen for mennesker. Måten mange opptrer på i forhold til isbjørn i dag er uheldig. Mange turistfartøyer og fastboende leter aktivt etter isbjørner. Dels oppsøkes og forstyrres bjørnene, dels tillates de å komme for nære folk slik at de blir preget og oppfatter mennesker som "vennlige".

Visit Svalbard mener at dagens regelverk er tilstrekkelig for beskyttelse av isbjørn og at det er få dokumenterte tilfeller med forstyrrelse av isbjørn. Bedrifter knyttet til Svalbards reiselivsråd er forpliktet til å følge retningslinjer for organisert turistferdsel (etablert i 1998), hvor å unngå slitasje og forstyrrelse for dyrelivet er ekstra vektlagt. Visit Svalbard mener det i liten grad tilbys spesifikke «isbjørnturer» hos deres medlemsbedrifter som tilbyr dagsturer fra Longyearbyen. Mange bedrifter opplyser om at man er i isbjørnens rike, og at man kan oppleve å få sett isbjørn, i så tilfelle på trygg avstand og uten forstyrrelser for isbjørnen. Visit Svalbard er kjent med at deler av ekspedisjonscruisesegmentet i større grad innretter sine turer mot det å se og oppleve isbjørn ved at båter ligger i ro i/ved isen, og venter til isbjørn eventuelt kommer forbi. Graden av forstyrrelser her antas langt mindre enn der hvor man aktivt oppsøker, nærmer seg og forstyrrer – og som heller ikke er lov, etter dagens regelverk. Visit Svalbard er uenige i å fjerne krav om at oppsøking av isbjørn ikke skal føre til forstyrrelser eller fare, og mener det er pedagogisk viktig å beholde forstyrrelsesbegrepet slik det står i dagens bestemmelse. De mener avstandsgrensen er vanskelig å overholde, og kompliserende, uten at det fører til betydelig og dokumentert høyere vern. De mener at Norsk Polarinstitutt ikke anbefaler en avstandsgrense og at dagens regelverk er tilstrekkelig. Visit Svalbard mener videre at det ikke er grunnlag for å si at turisme er den store trusselen mot isbjørn, og peker på at klimaendringer og miljøgifter har større betydning. Videre har de pekt på at høringsnotatet ikke omtaler at flertallet av avlivninger av isbjørn er begått av forskere og fastboende og viser videre til den forstyrrende bruken av helikopter i forbindelse med isbjørnforskning. Visit Svalbard skriver at isbjørnen etter fredningen i 1973 gradvis gjeninntar sine gamle habitater på Vest-Spitsbergen, kjerneområdet for den landbaserte turismevirksomheten ut fra Longyearbyen. Dette gjør isbjørn selv om den da trekker til områder med høyere innslag av menneskelig aktivitet enn andre steder på øygruppen. Dette tilsynelatende uten at den verken skremmes eller langt mindre tar skade av det. Heller enn å stadig stramme inn regelverket basert på antagelser og føre-var, må man fremskaffe relevant forskning der dette mangler, for slik å sikre en forsvarlig, kunnskapsbasert forvaltning av arten. Fremfor endring av bestemmelsen, bør det gjennomføres flere kontroller og et strengere sanksjonsregime. Dersom det skulle innføres et lisens- eller konsesjonssystem, kan slik lisens/konsesjon mistes ved brudd på regelverket. Visit Svalbard mener dagens regelverk er enkelt å forstå og at det tjener hensikten med å verne isbjørnen fra forstyrrelser. Dette betyr ikke at uheldige episoder ikke kan oppstå, og hvor man kommer så nære at man forstyrrer, men de mener at de foreslåtte reglene ikke vil forbedre dette. Avstandsbegrensningen som foreslått til vanns og ved sjøis kan etter Visit Svalbards syn

virke mot hensikt. Dette dersom isbjørnen oppsøker fartøy som ligger i ro og tilbaketrekning kan føre til vesentlig mer forstyrrelser for isbjørnen enn om fartøyet blir liggende i ro. Visit Svalbard peker på at det samme kan gjelde dersom f.eks. et skuterfølge er på en brink og en isbjørn kommer forbi nærmere enn 500 meter mens gruppen er i ro, og hvor det å starte skutere og trekke seg tilbake vil medføre en høyere grad av forstyrrelser enn hvis man ikke foretar seg noe. Dette paradokset vil gjelde uavhengig om en konkret avstandsgrense eller ikke innføres. En avstandsgrense som foreslått kan også bli krevende å forholde seg til for store deler av Longyearbyens bedrifter som driver med dagsbåtturer i Isfjorden. Avstand er vanskelig å bedømme i utgangspunktet og isbjørn kan både ligge i skjul innenfor en avstand på 500 meter, samtidig som den erfaringsmessig også brått kan dukke opp i nærheten av f.eks. Nordenskiöldbreen, ofte også nærmere enn de nå foreslåtte 500 meter.

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening fraråder en avstandsgrense. I enkelte tilfeller er det ikke tilrådelig å trekke seg tilbake f.eks. pga. terreng, værforhold eller andre faktorer som gjør dette umulig. Foreningen foreslår følgende ordlyd: "Det er forbudt å forfølge eller ved annen handling oppsøke isbjørn. Ingen må ferdes eller oppholde seg i nærheten av isbjørn slik at den forstyrres eller endrer adferd. Enhver som oppdager isbjørn, må trekke seg tilbake eller på annen måte gjøre sitt ytterste for at det ikke oppstår konfrontasjon mellom bjørn og menneske."

Velferden i Ny-Ålesund skriver at innbyggerne i Ny-Ålesund ser den oppsøkende oppførselen som turistvirksomheter bedriver mht. fauna. Velferden ønsker også at denne blir grundigere forvaltet/ettersett. De er imidlertid redd for at en bestemt avstandsgrense fjerner fokuset vekk fra sikker ferdsel for fastboende med følge, sesongansatte og forskere. Fokuset bør være å fjerne seg trygt og å forstyrre isbjørnen minst mulig. Velferden mener videre at utstyr for å måle avstand til bjørn er lite praktisk med de kalde temperaturene på Svalbard. I Ny-Ålesund er det ikke mulig å bruke apper grunnet radiostillhet.

AECO og deres medlemsorganisasjoner støtter ikke forslaget og etterspør kunnskapsgrunnlaget. AECO mener dagens regelverk er tilstrekkelig og viser til at dagens bestemmelse ble utformet med bakgrunn i at man ikke ønsker straffereaksjoner mot personer som uforvarende kommer i nærheten av isbjørn, samtidig som loven ikke skulle være til hinder for å kunne reise til områder hvor det er sannsynlig å oppleve isbjørn. AECO viser til at isbjørn for mange er den ultimate naturopplevelsen på Svalbard. Like mye som "alle" ønsker å oppleve isbjørnen, er det "ingen" som ønsker å forstyrre dyret. Tall fra Ole Jørgen Liødden (Wild PhotoTravel) viser at kun to bjørner har blitt avlivet i forbindelse med landinger fra cruise fartøy/yacht. Det har vært noen episoder hvor adferd har forstyrret dyret, men det er svært langt mellom de hendelser hvor man kan fastslå at en bevisst forstyrrelse har funnet sted. Forslaget er også i direkte motstrid med faglige råd fra Norsk Polarinstitutt. Forslaget om at man skal trekke seg tilbake er komplisert, særlig hvor et fartøy i dravis oppsøkes av isbjørn. AECO gjør også oppmerksom på at jurisdiksjon gjelder

innenfor 12 nm og at disse opplevelsene kan søkes opp utenfor denne 12-milsgrensen og gjennomføres som tidligere uten å komme i konflikt med regelverket. Det er samme isbjørnstamme, og AECO mener det er hensiktsmessig at Norge bidrar til at operasjonene gjennomføres med samme standarder uavhengig av territorialgrenser. Dersom man mener bruk av Zodiac eller andre småbåter for å nærme seg isbjørn på land fra havet er uheldig, kan man i fellesskap utarbeide guidelines for slike situasjoner, f.eks. gjennom en avstandsbegrensning på 100 meter fra land.

Hurtigruten Group mener dagens regelverk er tilstrekkelig og at forslaget er i strid med faglige råd fra NP. Både avstandsgrensen og plikten til å trekke seg tilbake vil bli problematisk, f.eks. der et fartøy som ligger i dravis oppsøkes av isbjørn. Et fartøy kan ikke nødvendigvis sette fart umiddelbart, og oppstart av motorer i denne hensikt kan ha større forstyrrende effekt på isbjørn enn stille observasjon.

Hurtigruten Expeditions og Hurtigruten Svalbard støtter ikke forslaget. De mener dagens regelverk er tilstrekkelig, og det er svært langt mellom hendelser hvor man kan fastslå at bevist forstyrrelse har funnet sted. Forslaget om en avstandsgrense går imot NPs faglige råd hvor det sies at man ikke har data for å kvantifisere en biologisk estimert avstand som bør opprettholdes. Kravet om tilbaketrekking gjør bestemmelsen komplisert. For fartøy som ligger i dravis og oppsøkes av isbjørn kan oppstart av motorer virke mer forstyrrende enn en stille observasjon. Hurtigruten Svalbard skriver at det samme kan det argumenteres for om man i f.eks. et skuterfølge er på en brink, hvor en isbjørn kommer forbi nærmere enn 500 meter mens gruppen er i ro, og hvor det å starte skutere og trekke seg tilbake vil medføre en høyere grad av forstyrrelser enn hvis man ikke foretar seg noe. Hurtigruten Expeditions viser videre til at isbjørnopplevelser uansett kan søkes opp utenfor lovens virkeområde på 12 nautiske mil, og at Norge burde bidra til at slike operasjoner gjennomføres med samme standarder uavhengig av territorialgrensen.

Natural World Safaris peker på at en bjørn som oppsøker en båt ved iskanten er nysgjerrig – den forstyrres ikke.

Anders Ringheim viser til at binner med unger har hatt tilhold i nærområdet før alle begrensningene kom, og de ble nok mer oppsøkt enn i dag. Det stilles spørsmål ved om det ikke var dette som gjorde at ungene ikke ble værende i området og heller ikke ble et problem. Jaging og flytting av bjørn har store økonomiske og ressursmessige kostander som med dagens politikk bare vil øke. Begrensninger som å holde avstand og ikke oppsøke er gode prinsipper. Absolutte avstander er vanskelig å vurdere og overholde.

Quark Expeditions uttaler at virksomheten følger AECOs retningslinjer som sikrer at isbjørn blir sett på avstand og ikke på nært hold. Muligheten for å se isbjørn har stor verdi for turistene og med foreslått avstandsgrense er opplevelsen av å se isbjørn neppe bedre enn å

se den på video. Deres virksomhet kan flyttes til områder i Canada og Grønland i stedet for Svalbard som følge av at kundene ønsker å se isbjørn.

Svalbard Guide Association mener at avstand til dyrelivet er vanskelig å gjennomføre og at det ikke er grunn til å innføre dette. Det kan skape større forstyrrelse dersom en er tvunget til å flytte et skip pga. tilnærming fra en isbjørn.

Polar-Sailes CEO og Aztec Lady mener det er viktig å beskytte arten ettersom cruiseturismen øker, men at forslaget eliminerer enhver sjanse for deres passasjerer til å oppleve en bjørn. Mange kommer for akkurat den muligheten. De følger Norsk Polarinstitutt sine anbefalinger og anser gjeldende regelverk som tilstrekkelig.

Oceanwide Expeditions støtter ikke forslaget. De skriver at Norsk Polarinstitutt ikke ser behov for nye reguleringer og at forslaget ikke bygger på vitenskapelig kunnskap, bare en mening. De mener at å se en beskyttet isbjørn på en ansvarlig måte skaper ansvarlighet og polarambassadører. De viser også til at isbjørn noen ganger nærmer seg et fartøy ut fra nysgjerrighet, og at å flytte fartøyet i slike tilfeller kan skape en større forstyrrelse enn å la fartøyet ligge i samme posisjon. Isbjørn er et salgsargument for reisene og det å se isbjørn i kontrollerte former i sitt naturlige miljø, skaper bevissthet rundt polare områder.

Asgeir Helgestad skriver at avstandsgrensen vil umuliggjøre produksjon av naturfilmer slik man kjenner de i dag.

Basecamp Explorer og Basecamp Spitsbergen mener eksisterende regelverk er godt, tydelig og lett å etterleve. De er kritiske til avstandskravet og mener dette er svakt faglig begrunnet og kan få utilsiktede negative utslag for arten.

Cape Race Corporation er imot forslaget og viser til at dagens regelverk samt ferdselsrådene fra Norsk Polarinstitutt er tilstrekkelig.

PolarX uttaler at grensen ikke er mulig å holde når en har å gjøre med et svært mobilt dyr som raskt kan forflytte seg, og som ofte beveger seg i terreng som gjør bjørnen lite synlig på avstand (i morener, på isbreer og over sjøis med isberg). PolarX mener en vilkårlig grense (på hvilken som helst lengde) vil fjerne muligheten for å bruke god dømmekraft og vurdere dyrets adferd, og vil i seg selv gi potensiale for å forstyrre. PolarX viser til at en person eller gruppe som befinner seg i et område hvor en jaktende bjørn på isen kommer nærmere enn 500 m, vil være forpliktet til å bevege seg uavhengig av potensialet for påvirkning på sel og på isbjørnens jakt. PolarX mener det allerede er streng regulering av isbjørn og at styrket håndheving vil gi ønsket effekt. PolarX mener at selskapet vil lide store tap som følge av en slik regulering. De viser til at utdanning/opplysning er et av de viktigste måtene for å få tiltak mot klimaendringene. Forslaget om avstandskrav på 500 m hindrer ikke bare opplevelsen av isbjørn, men også dokumentarfilmproduksjoner med et publikum

på hundrevis av millioner som kan skape et engasjement for klimaendringene. Hvis en grense blir fastsatt, bør den bare gjelde for turistvirksomhet og ikke feltaktivitet. Dette for å øke beskyttelse mot den store mengden med ferdsel, men uten å hindre mulighet for å skape dokumentarfilm.

Birdlife Svalbard viser til at det er mange andre ting man skal tenke på når en treffer på isbjørn enn å måle avstanden for å finne ut om man er på «lovlig» avstand. Dessuten er ikke nødvendigvis slike elektroniske ting det mest hensiktsmessige å ha med seg i felt for å ivareta sikkerheten. En skal også håndtere en evt. avstandsmåler samtidig med at en skal håndtere våpen, kikkert, folk en har med seg, osv. All erfaring viser at det aller viktigste er å ikke bevisst oppsøke isbjørn, og at når isbjørn dukker opp i nærheten så skal man trekke seg unna og komme seg i sikkerhet.

WildPhoto Travel skriver at avstandsgrensen i praksis er et forbud mot isbjørnturisme. De støtter Visit Svalbard sin kritikk av den foreslåtte avstandsgrense for isbjørn, og mener forslaget er svakt faglig begrunnet og kan få utilsiktede negative utslag for arten. Virksomheten mener eksisterende regelverk er godt og tydelig, og lett kan etterleves av alle parter. De foreslår at dagens forbud i § 30 fjerde ledd videreføres i ny § 30a. Gjeldende lovtekst om isbjørnfredning forteller tydelig og enkelt at hovedformålet med isbjørnfredningen er todelt, ikke forstyrre dyret og det skal ikke oppstå skade på folk eller isbjørn. Det er ikke veldig vanskelig for en guide, forsker eller annen person ute i felt å forholde seg til dette og myndighetene kan eventuelt komme med en presisering i forskriften hvor sårbare situasjoner for isbjørn blir hensyntatt. Wild Photo Travel har også vist til uttalelsen 28.04.2020 fra Norsk Polarinstitutt, hvor Wild Photo Travel mener at Polarinstituttet anbefaler at gjeldende forskriftstekst bør stå. De stiller seg kritisk til at det ikke tas hensyn til den faglige anbefalingen fra NP. Virksomheten mener det er feil å fjerne det viktige begrepet «forstyrrelse» av isbjørn fra lovteksten. Seriøse aktører på Svalbard har dette godt innarbeidet i sine guidematerialer og policy, mens de useriøse aktørene vil uansett ikke følge en strengere forskrift. De mener videre at en generell avstandsgrense for isbjørn er lite hensiktsmessig og at det finnes argumenter for at denne grensen burde være over 500 meter til f.eks. helikoptre mens under 30 meter til f.eks. zodiaker med isbjørn på is eller land. Det vil være umulig å komme til en faglig forankret avstandsgrense som skal kunne gjelde i alle situasjoner. WildPhoto viser videre til at høringsnotatet ikke inkluderer en sårbarhetsanalyse over hvilke situasjoner hvor isbjørnen er mer sårbar (f.eks. svømmende isbjørn til havs, binne med unger etc) og hvilke avstandsgrenser som er anbefalt. WildPhoto viser til at forslaget gjelder uavhengig av hva slags kjøretøy man bruker, om man er på land eller til vanns og i hvilke situasjoner man møter bjørnene i (f.eks. binne med årsunge). De mener det er flere eksempler på svært upraktiske situasjoner som kan oppstå for brukere. Når man kjører snøscooter, er det så godt som umulig å oppdage en isbjørn på 500 meters avstand på fjordisen. Selv om man stopper opp og ser seg godt rundt så er det ikke sikkert at man ser denne isbjørnen på så lang avstand. Man blir her potensiell lovbrøtten uten å ha noe bevissthet om det, noe som er

svært uheldig i forhold til rettssikkerheten. For fastboende som skal besøke hytta si så vil det være situasjoner hvor man ikke kan kjøre fra eller til hytta siden det er en isbjørn nærmere enn 500 meter fra scooterløypa. Hva skal man gjøre da? For ekspedisjonsbåter som ligger for anker eller i isen med avskrudd motor så er det umulig å starte opp/løfte anker og fjerne seg raskt nok fra en isbjørn som kommer gående på isen eller svømmende mot båten. En lovpålagt oppstart av båten/løfting av anker vil forstyrre/skremme bjørnen, noe som umulig kan være hensiktsmessig i en miljøvernforskrift. De mener videre at Sysselmesteren vil få store utfordringer med å håndheve bestemmelsen, og viser til at det i de fleste tilfeller vil være svært vanskelig/umulig å etterforske saker med brudd på 500-metersgrensen. De stiller spørsmål ved hvordan politiet skal føre en slik sak med dokumentasjon på nærmere enn 500 meter og vitneutsagn som kan holde i retten? De mener gjeldende forskrift kan være krevende nok å forholde seg til, men forslaget vil kunne gjøre dette enda vanskeligere. De stiller også spørsmål ved om politiavdelingen hos Sysselmesteren er forespurt. Wild Photo Travel mener forslaget vil gjøre mange intetanende «gode borgere» til lovbrutere. Etter det de forstår har politiavdelingen få saker som sendes inn til etterforskning om «forstyrrelse» av isbjørn. Det er derfor ikke noe utbredt problem og forslaget er derfor uforståelig. Wild Photo Travel mener at dersom en avstandsgrense skal ha noe praktisk relevans, må det skilles på isbjørnmøter på land og til sjøs. Det kan argumenteres for en avstandsgrense for isbjørnmøter med landbaserte motorkjøretøy som snøscooter, beltevogner, biler etc. Derimot er det ikke hensiktsmessig med en generell avstandsgrense for sjøbaserte fartøy, siden forstyrrelselementet fra spesielt zodiaker ved fornuftig bruk er svært lav. Forslaget om en avstandsgrense på 500 meter for isbjørn er i praksis et forbud mot all form for isbjørnturisme, noe som vil gi store negative konsekvenser for reiselivet på Svalbard og det foreligger ingen konsekvensanalyse for negative effekter for næringslivet.

PolarQuest uttaler at det er ingen trend med et redusert antall isbjørner og Norsk Polarinstitutt mener at dagens regler er tilstrekkelige og at det ikke kan påvises en viss avstand for ikke å forstyrre bjørn. I tillegg er forslaget om krav om å starte opp fartøyet og forlate stedet, i tilfelle en isbjørn har oppsøkt fartøyet, ikke egnet hvis du ikke ønsker å forstyrre dyrene. PolarQuest viser også til at 7500 isbjørn ble drept i Canada, Alaska og Grønland i perioden 2007-2016. I løpet av de 45 årene som har gått siden isbjørn ble fredet på Svalbard, har 131 bjørner blitt avlivet, nesten alle i selvforsvar. Av de 131 ble 50 bjørner avlivet av forskere eller personer på feltstasjoner. Siden 1973 har 15 isbjørn blitt drept i turismerelaterte hendelser, hvorav de fleste gjaldt private turer. På 45 år er to bjørner drept i forbindelse med ilandstigning fra ekspedisjonsskip og en i forbindelse med et mindre skip. To døde bjørner på 45 år er for mye, men sammenlignet med jakt, bedøvnings og avlivning som gjøres av Sysselmesteren, gir ikke dette grunnlag for et strengt regelverk for denne næringen. PolarQuest sin teori for sin virksomhet er å ikke å sette isbjørn i fare og tenke gjennom hva de må gjøre for å unngå å komme i denne typen situasjoner. Gjennom opplæring i dyreadferd av ledende forskere innen faget, utvikler de stadig kunnskap om dyrs adferd. Isbjørnen har sterk beskyttelse i dag, og ekspedisjonsnæringen

har gjort mye for å holde høyere krav enn det som stilles etter lover og regler. Isbjørnen er et ikonisk dyr, er for mange den ultimate naturopplevelsen på Svalbard og deres gjester kommer til Svalbard fordi de vil se isbjørn. PolarQuest stiller spørsmål ved om ikke en sertifisert og erfaren guide er nøkkelen her, slik det gjøres f.eks. på Galapagos. Dersom dette forslaget vedtas, kan ikke PolarQuest fortsette å operere på Svalbard.

Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System (SIOS) understreker viktigheten av en dispensasjonsadgang for forskningsstasjoner som f.eks. Hornsund.

Svalbard Science Forum støtter å minimere forstyrrelse av isbjørn og å holde en trygg avstand. Likevel mener forumet at en fastsatt grense vil være utfordrende å operere i felt. De støtter unntak for forskningsstasjoner, noe som bl.a. vil gjøre forskningsstasjonen i Hornsund i stand til å sjekke instrumenter selv om isbjørn er i nærheten.

Nordnorsk Filmkommisjon oppfatter at dagens regelverk for isbjørn er godt forståelig og dermed godt egnet til å beskytte isbjørnen fra forstyrrelser og forebygge fare. En skjerping av forbudet mot å oppsøke isbjørn uavhengig av konsekvens framstår som lite hensiktsmessig og svært vanskelig å overholde, særlig i situasjoner der isbjørnen kommer uforvarende på. Det samme vil et absolutt avstandskrav på 500 meter være, uansett om formålet er å redusere fare. Filmkommisjonen mener at begge disse forslagene gjør det svært vanskelig, om ikke umulig, å kunne filme isbjørn i dens naturlige habitat.

SarL Polaris Expeditions mener at isbjørn allerede er sterkt beskyttet og uttaler at Norsk Polarinstitutt mener dagens regelverk er tilstrekkelig. Isbjørner som nærmer seg et fartøy parkert i drisen, er ikke forstyrret, men nysgjerrige. De kan bli forstyrret hvis fartøyet starter navigasjonen. Å oppleve isbjørn er en stor verdi i reiselivsopplevelsen. En slik avstand vil bety slutten på dyrefototurer på Svalbard.

Seabourn er sterkt imot forslaget. Isbjørn er allerede sterkt beskyttet i regelverket og forvaltes godt av AECO-operatører. De uttaler at Polarinstituttet mener dagens regelverk er tilstrekkelig. Isbjørn som nærmer seg et fartøy som er parkert i drisen er ikke forstyrret, men nysgjerrig. Isbjørn kan bli forstyrret hvis fartøy starter navigasjon. Opplevelsen av isbjørn har stor verdi i turismen. Seabourn viser til at i deres 5 år med Svalbard-operasjoner hadde 99 % av alle isbjørntreff null innvirkning på isbjørnene, som ikke engang var interessert i deres tilstedeværelse.

Tallship Company skriver at å oppleve isbjørn har en stor verdi for opplevelsen på ekspedisjonscruise på Svalbard. Fordi isbjørnen er så viktig for deres ekspedisjoner, er virksomheten veldig forsiktig med å oppsøke isbjørner og de nærmer seg alltid dyrene med respekt og ro. Virksomheten har ikke tro på at å forby å oppsøke isbjørner og en 500 meters grense vil bidra til å beskytte isbjørnen. De mener at virksomheten må holde god avstand, men at en halv kilometer virker overdrevet.

Fridrik Pall Fridriksson viser til at en sikker avstand alltid bør opprettholdes og isbjørnen bør ikke forstyrres eller forfølges. Men det er ikke noe konkret vitenskapelig grunnlag bak en spesifikk avstandsgrense på 500 meter. I et tilfelle hvor den sikreste plasseringen er 495 meter unna isbjørnen, vil forslaget medføre at fastboende og turfølger blir lovbrytere om de velger denne. Det er urimelig å kreve at alle skal ha med seg avstandsmåler på tur. Dette er dyre og delikate instrumenter, med varierende rekkevidde. Sertifiseringsordningen for guider bør være tilstrekkelig, hvorfor ikke stole mer på at guidene opprettholder en sikker avstand?

Artic Light AS mener avstandsgrensen langt på vei vil umuliggjøre produksjon av de naturfilmene vi kjenner fra tidligere på Svalbard. De mener de som filmprodusenter er blant de få som oftest oppdager en bjørn på den avstanden og kan ta alle forhåndsregler for ikke å forstyrre, og viser til at naturverntanken står sentralt i alt de gjør.

Malin Stark, Timothy Burgler, Marius Witte, Mikael Härd og Thomas Foreman mener at forslaget vil stoppe naturhistorisk filming på Svalbard, uavhengig av lokalkunnskap eller ansvarlig behandling av dyrelivet. Å dokumentere hvordan ulike arter endrer seg, tilpasser seg eller lider ettersom klimaendringer fortsetter å påvirke økosystemene i Arktis, vil være viktig for å oppmuntre til atferdsendringer i allmennheten. Dette gjelder «ikoniske» arter som isbjørn og hvalross, og mindre kjente arter som trekkfugler, og den mangfoldige og unike vegetasjonen som finnes på Svalbard. De viser til at filmer som Frozen Planet, Blue Planet 2, "Seven Worlds og Our Planet er sett av et meget stort publikum og er svært viktige for å engasjere publikum i miljøspørsmål. De mener derfor at dokumentasjon av naturhistorie bør være en ytterligere kategori feltvirksomhet som ikke omfattes av de strenge reglene, men som heller bør følge aktsomhetspliktene i svalbardmiljøloven. For disse kan det på samme måte som for forskning og utdanning tillates prosjekt for prosjekt. Videre bør ikke budsjett eller størrelse på filmproduksjon være avgjørende, men heller operatørens ekspertise og sikkerhetsprosedyrer.

Arctica Expeditions AS mener avstandsforslaget på 500 meter til isbjørn ikke er faglig begrunnet, og vil være umulig å håndheve. Normalt ankres opp mye nærmere land enn 500 meter. Hva da om en bjørn kommer vandrende, eller svømmende ut til båten? Skal vi da begynne å bråke med start av motor og lette anker? Det er også særdeles vanskelig å bedømme avstand til dyr. Forslaget vil sette en stopper for fotografer, som utgjør ca. 40 % av selskapets turer. Dagens regelverk er godt nok. Det er ingen som ønsker å forfølge eller skremme isbjørner og det vil aldri bli bra bilder av det heller.

Arctic Wildlife Tours (AWT) mener det er feil når det i høringsforslaget hevdes at det ikke finnes isbjørnturisme på Svalbard, idet selskapet er avhengige av slike opplevelser for å kunne selge sine reiser. Dette gjøres også innenfor dagens lovgivning, der isbjørnopplevelser kommer fra møter der fartøy og båter ligger i isen eller for anker ved

landområder og isbjørnindivider kommer til båten. Forslaget medfører at isbjørn kun kan ses på mer enn 500 meters avstand og vil gjøre det umulig å selge slike reiser. AWT mener dagens regulering er tilstrekkelig og at turisme kun i moderat grad forstyrrer isbjørn. Det vises til at kun to isbjørner er drept i tilknytning til turisme siden midten av 90-tallet. AWT er enig i at en avstandsgrense for landbasert turisme og ferdsel kan være fornuftig, men det finnes intet faglig grunnlag gjennom forskning som tilsier en grense til sjøis eller is. Foreslåtte avstandsregulering er unødvendig og kan erstattes av mer situasjonsspesifikke reguleringer. AWT understreker at en 500-meters grense vil være umulig å håndheve i mange tilfeller, f.eks. der isbjørnen kommer til et fartøy som ligger i is, og det vil også være svært vanskelig å vurdere avstand til isbjørn ute i felt. AWT foreslår at dagens regelverk opprettholdes. Det kan settes en avstandsgrense f.eks. på 200 meter på land, men ikke i sjø. Det kan i tillegg innføres situasjonsbetingede restriksjoner f.eks. med en avstandsgrense på 200 meter der isbjørn samler seg på land ved hvalkadaver. Det bør innføres like restriksjoner for forskning, privat ferdsel og turisme, og adgang til å gi dispensasjoner også for prosjekter knyttet til privat reiseliv.

4.1.5 Sysselmesterens vurdering

Oppsøking og forstyrning av isbjørn er et økende problem på Svalbard. I løpet av våren og sommeren 2022 har problemet blitt svært tydelig. Samme individ blir gjerne oppsøkt gjennom store deler av dagen, flere dager på rad, av flere ulike cruiseskip som sender ut zodiakbåter for å komme nærmere bjørnen. Sysselmesteren er kjent med at det avtales mellom cruisebåtene besøk av lokaliteter med observert isbjørn, slik at det er åpenbart at bjørnene oppsøkes. Med dagens vilkår som også krever at isbjørnen blir forstyrret, er dette vanskelig å håndheve dersom eksempelvis bjørnen er ved et hvalkadaver og fortsetter spisingen eller ligger delvis skjult og i ro en hel dag. Sysselmesteren vurderer behovet for en strengere, men også mer tydelig regulering, som helt prekært for å beskytte isbjørnene mot forstyrrelser samtidig som de også er ville dyr og ikke skal tilvennes menneskelig nærvær. Sysselmesteren er bekymret for at flere bjørner på vestkysten som utsettes for gjentatte besøk tilvennes menneskelig nærvær, og at dette igjen kan føre til flere farlige situasjoner i møte mellom mennesker og bjørn.

Nytt regelverk skal bygge på tilgjengelig kunnskap. Som forvaltningsmyndighet har Sysselmesteren imidlertid også et ansvar for å anbefale regler som er praktiske og mulige å håndheve. Håndheving av dagens bestemmelse har vært utfordrende. Det har særlig vært vanskelig å bevise når en isbjørn blir forstyrret. På bakgrunn av dette har man sett behov for en bestemmelse uten forstyrrelsesbegrepet. Dette behovet fremkommer tydelig i høringsbrevet.

Å fjerne forstyrrelsesbegrepet vil skape færre tvilstilfeller, da det er forbudt å oppsøke isbjørn uansett konsekvens. Likevel er Sysselmesteren enig med Visit Svalbard i at det er et pedagogisk poeng i å ha med forstyrrelsesbegrepet. En løsning der dette begrepet kan

beholdes, samtidig som man har et tydelig forbud mot å oppsøke bjørnen, er å foretrekke. Da vil det også være viktig at forvaltningen sammen med fagmiljøet definerer hva som ligger i forstyrrelse, og at dette kommuniseres tydelig til brukere av regelverket.

I de tilfeller man befinner seg nærme en isbjørn, og det av sikkerhetsmessige grunner vil være utilrådelig å trekke seg tilbake, eksempelvis grunnet vær/føreforhold så er Sysselmesterens syn at det er de sikkerhetsmessige vurderingene som går først. Dette må imidlertid anses å være de mer sjeldne tilfeller, og man ser ikke grunn til å innta et slikt forbehold i lovteksten.

Det er allerede et forbud i loven mot å oppsøke isbjørn. Isbjørnturisme er ikke ønskelig. Dersom det er selskaper som baserer sitt næringsgrunnlag på å oppsøke isbjørn, så er dette ikke i tråd med regelverket. Sysselmesteren ser ikke at det er grunnlag for å gjøre tilpasninger i det nye regelverket for å sikre at denne type aktivitet kan fortsette. Samtidig er det grunn til å understreke at med et avstandskrav på 500 meter er det fortsatt mulig å se og oppleve en isbjørn på Svalbard. Når det gjelder muligheter for filmproduksjon, så vil dette eventuelt måtte søkes løst gjennom dispensasjoner. Det er årlig en rekke aktører som ønsker å filme på Svalbard, og også disse har potensiale for å forstyrre bjørnen. Det er ikke tilrådelig å gi noe generelt unntak fra bestemmelsen.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren anbefaler at både forbud mot oppsøking og forstyrning av isbjørn beholdes. Ordlyden i første ledd bør likevel endres slik at det tydelig fremkommer at forbudet mot oppsøking av isbjørn ikke er knyttet til hvorvidt bjørnen blir forstyrret. Forbudet bør omfatte både å oppsøke, forstyrre, lokke til seg og forfølge isbjørn. For øvrig tilrådes en avstandsgrense på 500 meter, med den ordlyd som fremgår av høringsforslaget.

4.1.6 Miljødirektoratets vurdering

Om behovet for reguleringen

Isbjørn er klassifisert som sårbar (VU) i Norsk rødliste for arter⁸ og på den globale rødlista⁹. Etter at den internasjonale isbjørnavtalen ble undertegnet i 1973, er Norge forpliktet til å beskytte isbjørnens leveområder (jf. artikkel II). Hovedmålet for norsk forvaltning av isbjørn følger Norsk handlingsplan for isbjørn (M16-2013) om at isbjørnbestanden i Barentshavet skal bevares som en levedyktig bestand på lang sikt gjennom målrettet og kunnskapsbasert forvaltning. På Svalbard skal isbjørnbestanden få utvikle seg tilnærmet upåvirket av lokal aktivitet.

Formålet med dagens bestemmelser i svalbardmiljøloven § 30 og § 30a er å ivareta isbjørnen som fredet art ved å konkretisere fredningsbegrepet, forebygge farlige situasjoner for isbjørn og mennesker, samt skjerpe den generelle aktsomhetsplikten i svalbardmiljøloven § 5. Etter at bestemmelsene ble vedtatt, har ferdsel og turisme økt, leveforholdene for isbjørnen endret seg, og erfaringene vi har fått med praktiseringen av regelverket har synliggjort utfordringer med håndhevelsen.

Klimaendringer med mindre is påvirker isbjørnens leveområder og mottilgang. Norsk Polarinstitutt opplyser at det tidligere var vanligere å påtreffes isbjørn på østkysten av Spitsbergen enn på vestsiden, og mer vanlig på vinteren og våren enn på sommeren, men at isbjørn nå kan påtreffes over hele øygruppen når som helst på året.

Klimaendringer med mindre is påvirker ikke bare isbjørnen, det gjør også sjøområdene mer tilgjengelige for turisme, ferdsel og transport. Økt turisme og ferdsel i nye områder, kombinert med at isbjørn nå i større grad kan påtreffes over hele Svalbard hele året, gir økt potensiale for forstyrrelser og konfliktsituasjoner i møter mellom mennesker og isbjørn. I tillegg er isbjørnen en signalart mange turister kommer for å oppleve, og ferdselen styres derfor gjerne mot områder hvor sannsynligheten er størst for å oppleve isbjørn. Høringen har synliggjort at særlig for den sjøbaserte turistnæringen er det å oppsøke isbjørn et viktig element i det produkt som tilbys.

Forstyrrelse kan komme i mange former, og ha forskjellige konsekvenser for individet som utsettes for det. Enkelthendelser som har liten eller tilsynelatende ingen påvirkning på dyret i seg selv, kan samlet sett med andre hendelser påvirke dyrets energibalanse negativt. Andre former for forstyrrelse har potensiale til å være akutt livstruende for dyret. Spesielt gjelder dette situasjoner der dyr forfølges, da isbjørnen relativt raskt står i fare for overoppheting.

Sysseimesteren ser med bekymring på at oppsøking og forstyrning av isbjørn er et økende problem på Svalbard. Bjørner som utsettes for gjentatte besøk blir mer tilvent menneskelig nærvær, og dette kan igjen føre til flere farlige og uønskede situasjoner i møte mellom mennesker og bjørn. Sysseimesteren uttaler at problemet har blitt svært tydelig for dem i løpet av våren og sommeren 2022. Det vises til at de er kjent med at f.eks. opplysninger om lokaliteter med observert isbjørn spres og medfører at samme individ på denne måten gjerne blir oppsøkt gjennom store deler av dagen, flere dager på rad, av ulike cruiseskip.

Menneskelig forstyrrelse som støy og ferdsel betyr mindre for isbjørn enn negative effekter av klimaendringene. Påvirkningsfaktorene må imidlertid vurderes samlet, da isbjørnen utsettes for disse til samme tid jf. prinsippet om samlet belastning i svalbardmiljøloven § 8. Spesifikke effekter av forstyrrelse på bestandsnivå er vanskelige å dokumentere, men forstyrrelser kan representere en tilleggssfaktor for en "stresst" isbjørnbestand. Svalbardmiljølovens bestemmelser beskytter på individnivå slik at effekter på bestandsnivå

heller ikke må påvises for å kunne vektlegges. Forstyrrelser og tilstedeværelse av mennesker kan i tillegg påvirke isbjørnen i sin normale aktivitet og gjøre den mer tilvennet mennesker.

Formålet med reguleringen er derfor å begrense den totale forstyrrelsen for hvert enkelt individ, men også å forhindre tilvenning til mennesker slik at isbjørnen ikke vil oppsøke mennesker eller områder der mennesker befinner seg.

Svakheter ved dagens regulering

Det er i dag bare forbudt å oppsøke isbjørn dersom isbjørnen blir forstyrret eller det kan oppstå fare for isbjørn eller menneske. Høringsuttalelsene viser at dagens bestemmelse når det gjelder forstyrrelse forstås og praktiseres av svært mange som et forbud mot adferd som får isbjørnen til å respondere negativt, f.eks. ved å løpe vekk. Det mest åpenbare, synlige tegnet på forstyrrelse er flukt, men sett i lys av formålet med dagens bestemmelse, må forstyrrelsesbegrepet imidlertid forstås langt videre. Forstyrrelse omfatter også at bjørnen endrer adferd på grunn av menneskelig tilstedeværelse. For eksempel ved at den avbryter det den holder på med, reiser seg opp og går vekk fra hvile, slutter å spise eller avslutter sin vandring og vender oppmerksomheten mot det forstyrrende element i stedet. Det kan imidlertid være krevende håndhevingsmessig å knytte slik adferd til den aktuelle aktiviteten fra mennesker, og kan også være vanskelig å forholde seg til ute i felt. Forskning viser dessuten at isbjørn reagerer individuelt (dvs. ulikt) på den samme (potensielle) forstyrrelsen fra mennesker. Dette gjør at et regelverk som kun beskytter isbjørn mot konkret forstyrrelse – "blir forstyrret" – både blir vanskelig å praktisere og håndheve, og kan oppfattes som en invitasjon til å "prøve-seg-frem" i møte med den enkelte bjørn. Dette er i så fall uheldig.

Høringsuttalelsene tyder videre på at det er vanlig praksis for flere båtbaserte aktører at bjørner som nærmer seg båten ikke skremmes bort. Uttalelsene gir inntrykk av at der sikkerheten til menneskene er ivaretatt og bjørnen kommer bort til båten selv, vurderes dette greit og innenfor regelverkets rammer. Der isbjørnen ikke oppfattes som en sikkerhetsrisiko, tillates nærkontakt og den skremmes ikke bort. NPs anbefalte avstand for varselkudd der isbjørn kommer mot mennesker er på 150-200 meter, og NP anbefaler å unngå nærmøter samt å holde avstand til isbjørn. I sosiale media har det fra siste sommerens sesong vært lagt ut bilder som dokumenterer svært nær kontakt, bl.a. ved at en isbjørn er fotografert med labbene på båtripa, og det har også vært avisartikler som omhandler nærmøter med isbjørn.

Dagens regelverk er strengt, men eksisterende kunnskapsgrunnlag sammenholdt med de erfaringer vi har med regelverket til nå, viser at regelverket ikke er tilstrekkelig for å hindre "nærkontakt" og forstyrrelser av isbjørn.

Eksisterende kunnskapsgrunnlag, erfaringer fra praktiseringen av bestemmelsen sammenholdt med høringsuttalelsene og Sysselmesterens beskrivelse fra siste sesong, forsterker etter vårt syn behovet for å gjøre endringer i bestemmelsen. Høringen har synliggjort at særlig deler av den sjøbaserte turistnæringen driver virksomhet som kan karakteriseres som isbjørnturisme. Det anses derfor å være behov for særlig å tydeliggjøre viktigheten av ikke å oppsøke isbjørn og å holde avstand.

Forbud mot å oppsøke

Aktivitet hvor man konkret reiser til et sted fordi man vet isbjørn befinner seg der, er å anse som oppsøking av isbjørn, men er ikke forbudt etter dagens regelverk dersom isbjørnen ikke blir forstyrret eller det ikke kan oppstå fare. Isbjørn på hvalkadaver er et eksempel på en situasjon hvor vil bjørnen ofte vil være på stedet over lengre tid og ikke trekker bort selv om båter nærmer seg på sjøen utenfor. Dette oppfattes som at isbjørnen ikke er forstyrret eller påvirket av menneskelig nærvær, og kan føre til gjentatt oppsøking gjennom døgnet. Slik oppsøking er uheldig, både fordi isbjørn bør få være mest mulig i fred slik at dens naturlige adferd ikke påvirkes, og ikke minst fordi den gjennom dette venner seg til mennesker (habituerer).

Det vurderes derfor å være behov for regler som sikrer at isbjørnen ikke oppsøkes – uavhengig av konsekvens. Mange av høringsinstansene har konsentrert seg om synspunkter på avstand, og har i mindre grad kommentert forbudet mot å oppsøke eller nærme seg isbjørn, uansett situasjon. Konsekvensen av en avstandsgrense er at du skal trekke deg tilbake dersom bjørnen oppdages nærmere enn avstandsgrensen. Forbudet mot å oppsøke isbjørn innebærer at du aldri skal bevege deg i retning mot bjørnen, heller ikke om du er lenger unna bjørnen enn avstandsgrensen. Forslaget vil ved ferdsel i sjø forhindre dagens praksis med f.eks. å sette ut zodiakbåter for å komme tettere på isbjørn.

Avstandsgrense

En avstandsregel til isbjørn vil redusere forstyrrelse, men også redusere habituerer til mennesker. Det har til nå vært stort fokus på å hindre forstyrrelse av isbjørn. Samtidig har viktigheten av også å skremme bort isbjørn slik at den ikke kommer for nær og venner seg til mennesker trolig vært underkommunisert. I lys av at isbjørn har blitt avlivet på grunn av nærmøter med mennesker, bør det fokuseres mer på avstand og å unngå nærmøter, for å unngå tilvenning. Isbjørn som gjentatte ganger oppsøker bosetninger og folk, omtales gjerne som "problembjørner". Bjørnen som har fått tilnavnet "Frost" omtales som en slik problembjørn og har bl.a. søkt aktivt mot og rasert flere hytter i nærheten av Longyearbyen bare i 2022. Dette gir stort potensiale for farlige situasjoner som i ytterste konsekvens kan medføre fare for mennesker og avliving av bjørnen.

En isbjørn ser eller hører ikke veldig godt, men den har svært god luktesans. At isbjørner oppdager mennesker er ikke nødvendigvis forstyrrende eller stressende for dem, og de kan reagere både ved å komme nærmere eller stikke av, litt avhengig av hvordan de

oppfatter situasjonen. Vi har lite forskning på reaksjonsavstander i møte mellom bjørn og mennesker. Norsk Polarinstitutt har publisert en studie som omhandler isbjørn og snøskuter (Andersen og Aars, 2008). Denne viser at noen binner med unger reagerte på skuteren allerede på 1,5 km avstand, mens noen hannbjørner synlig reagerte først på 320 meters avstand. Videre var det flere binner som rømte vekk fra skuteren, enn hannbjørner. Årsaken til reaksjonen vet vi ikke sikkert, dyrene kan ha reagert både på grunn av lyden og skuterens hastighet, eller en kombinasjon.

Vi har mange beskrivelser av liten reaksjon hos isbjørn på folk i gummibåter eller større båter, noe høringsuttalelsene også synliggjør, men slike reaksjoner er generelt lite studert. Det eksisterer noen rådgivende, konkrete avstandsgrenser som praktiseres ute i felt. Norsk Polarinstitutt anbefaler i sin ferdselsveileder at der isbjørn kommer mot mennesker, bør bjørnen ikke komme nærmere enn 150-200 meter før varselskudd løsnes. UNIS opererer med en avstandsgrense på 500 meter i felt. Av AECOs guidelines for deres medlemmer fremgår at et ekspedisjonscruisefartøy aldri skal nærme seg isbjørn nærmere enn 200 meter.

En avstandsgrense må basere seg på en vurdering av hva som anses praktisk og nødvendig for å hindre forstyrrelse og redusere tilvenning. Miljødirektoratet er enig med Norsk Polarinstitutt i at det ikke eksisterer en grense som ivaretar hensynet til alle isbjørner i alle situasjoner. Idet bjørner reagerer individuelt, blir det viktig å etablere en avstandsgrense som fungerer som en buffersone rundt hver enkelt isbjørn og sikrer økt avstand til mennesker.

Flere høringsinstanser mener forslaget om en avstandsgrense ikke er kunnskapsbasert, at en grense på 500 meter ikke er tilstrekkelig begrunnet, og at Miljødirektoratet med forslaget går imot NPs faglige råd. Norsk Polarinstitutt har vært tydelige på at de ikke har grunnlag for å anbefale en eksakt avstandsgrense til isbjørn og at en avstandsgrense er krevende idet man nå uforvarende kan påtreffe isbjørn på en hvilken som helst båt-, scooter-, ski- eller fottur. De sier samtidig at de har forståelse for forvaltningens behov for et regelverk som er enklere å håndheve.

Norsk Polarinstitutt anbefaler å følge føre-var-prinsippet og uttaler at hensynet til binner med unger på våren bør ligge til grunn. De mener da en lengre grense enn 500 meter bør innføres. En lengre grense støttes også i noen andre av høringsuttalelsene.

Vårt forslag har tatt utgangspunkt i eksisterende kunnskap^{8 10 11 12 13 14} om isbjørn som art og endrede forhold når det gjelder mattilgang, leveområder etc., særlig som følge av klimaendringene. Vi har lagt til grunn at de negative konsekvensene av klimaendringer vil bli større i en lang periode framover, selv om utslippsmålene nås. Vi har også lagt til grunn NPs kunnskap om at isbjørnen nå kan påtreffes over hele Svalbard, og sammenholdt dette med kunnskap om økt ferdsel og turisme på Svalbard. Det er økende menneskelig aktivitet over større geografiske områder på Svalbard og gjennom større deler av året enn tidligere. I sum gir dette økt fare for forstyrrelser, mer kontakt mellom mennesker og isbjørn og økt habituering av bjørn ved at den tilvennes mennesker.

En grense på 500 meter er begrunnet i å finne en praktisk gjennomførbar grense som både kan medføre at det holdes økt avstand til isbjørn og som gir mindre fare for forstyrrelser og habituering. Gitt en situasjon hvor det generelle rådet om å holde avstand ikke alltid ser ut til å bli fulgt, vil en konkret avstandsgrense også øke bevisstheten og fokuset på å holde avstand. Vi har ikke benyttet den vitenskapelige studien til Andersen og Aars (2007)¹⁰ i begrunnelsen for en slik grense, men for å vise at det er stor individuell variasjon i isbjørns respons på ferdsel, der noen ikke forstyrres av snøskuter på vesentlig kortere avstander enn 500 meter, mens mer sårbare bjørner som f.eks. ei binne med unger forstyrres på lengre avstander. Vi er klar over at i et føre-var-perspektiv vil en grense på 500 meter ikke ivareta de mest sensitive bjørnene, men vi vurderer at en lengre grense vil være vanskelig å praktisere og dermed være uhensiktsmessig.

Flere av høringsinstansene tar opp et ønske om andre avstandsbestemmelser for ferdsel til sjøs og mange peker på situasjonen der en båt ligger ved iskanten eller har ankret opp og en isbjørn deretter nærmer seg. Som nevnt foran er bestemmelsen om isbjørn i loven begrunnet både ut fra å hindre forstyrrelse av isbjørnen og ut fra sikkerhetsmessige forhold. Den sikkerhetsmessige situasjonen ved ferdsel med båt er i mange situasjoner annerledes enn ved ferdsel på land og sjøis, nettopp fordi man er om bord i en båt. Ved ferdsel på land og sjøis vil en i mange situasjoner være mer utsatt ved et angrep fra en isbjørn.

Spørsmålet om det bør være ulik avstandsgrense fra sjø og fra land/sjøis må videre vurderes ut fra om isbjørn i ulik grad påvirkes og forstyrres av ferdsel med båt kontra ved ferdsel på land og sjøis (med snøscooter, til fots, på ski osv.). Vi er ikke kjent med at det foreligger studier eller annen kunnskap som kan gi svar på dette. Det anses heller ikke som hensiktsmessig å ha et mindre strengt regelverk for sjøbasert turisme, som har vært i vekst og der oppsøking av isbjørn for flere virksomheter er en sentral del av produktet.

¹⁰ Andersen, M. og Aars, J. 2007. Behavioural responses of polar bears to disturbance by snowmobiles.

¹¹ Isbjørn og menneske – erfaringer og kunnskap om isbjørnsikring (UNIS/NP), RiS 10734

¹² Norsk handlingsplan for isbjørn

¹³ Kunnskapsgrunnlag fra NP og kunnskap fra NPs nettside

¹⁴ Kunnskapssammenstillinger levert av NP i forbindelse med oppdrag om regelverksendringer

Mange har vist til at en avstandsgrense vil føre til upraktiske situasjoner som igjen vil kunne medføre økt forstyrrelse av isbjørnen, f.eks. når en båt ligger i ro, oppankret ved iskanten og en isbjørn kommer i retning båten nærmere enn 500 meter. Tilbaketrekningsplikten vil da medføre støy ved at man må dra opp ankeret, starte motoren osv., noe som trolig vil forstyrre bjørnen mer enn om den kan gå mot båten i fred og ro, undersøke litt og deretter gå forbi.

En avstandsgrense med tilbaketrekingsplikt vil i dette tilfellet medføre plikt til å trekke seg unna, og vi er enige i at dette kan føre til større forstyrrelser, enn om båten blir liggende i ro. Slike nærmøter er imidlertid ikke ønskelig, og isbjørnen bør ikke tilvennes at den kan oppsøke mennesker. I slike tilfeller bør man derfor også av denne grunn ikke la isbjørnen komme nærmere. Vi anser at en praksis hvor isbjørnen kommer tett på båten ikke er i tråd med ferdselsrådene om å holde avstand. Med forslaget plikter man i utgangspunktet å trekke seg tilbake også med båt dersom isbjørnen kommer nærmere enn 500 meter fra båten. Det tar tid å få startet opp en båt og trekke seg tilbake, og hensynet til sikkerhet kan tilsi at isbjørn heller må skremmes i slike situasjoner. Dette f.eks. dersom start av motor osv. ikke er tilstrekkelig til å få isbjørnen til å endre kurs, vekk fra båten, og den nærmer seg innenfor de anbefalte avstandsgrensene for skremming.

Flere instanser påpeker at et avstandskrav i realiteten medfører et forbud mot dagens isbjørnturisme. Vi er enige i dette, men presiserer samtidig at det ikke er ønskelig at selskaper baserer sin virksomhet på å oppsøke isbjørn. Praksisen er i en gråsone med hensyn til lovligheten også innenfor dagens regelverk. Tilpasninger i forslaget, for å kunne opprettholde slik uønsket virksomhet som kan ha negative konsekvenser med hensyn til både forstyrrelse og habituering av isbjørn, er ikke tilrådelig. Når det er sagt, mener vi at det innenfor de foreslåtte rammene fremdeles er mulig å tilby gode opplevelser hvor man både kan se og oppleve isbjørn på avstand på Svalbard.

En lovfestet grense for avstand til isbjørn innebærer at det vil være praktisk å ha med seg en avstandsmåler i felt, slik det allerede er i dag idet Polarinstituttets ferdselsråd angir avstandsgrenser f.eks. for når isbjørn bør skremmes. Ferdsel på Svalbard forutsetter videre at utstyr tas med i felt, som bl.a. skremmemidler og våpen, på grunn av de stedlige forholdene på Svalbard. Dette må den enkelte og virksomheter som har aktivitet i felt ta hensyn til. Avstandsmålere er ellers innlemmet i mye utstyr som likevel brukes i felt.

Forbud mot unødig forstyrrelse

Flere høringsinstanser har vist til at forstyrrelsesbegrepet bør beholdes i lovteksten, og at dette er et innarbeidet begrep både i guidematerialer og i bedrifters policy.

Miljødirektoratet er enig med Sysselmesteren i at forstyrrelsesbegrepet har en pedagogisk verdi i seg selv. Selv om aktsomhetsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 5 og § 73 andre ledd pålegger alle å opptre slik at dyrelivet ikke forstyrres unødig, har det en verdi å fremheve dette i en bestemmelse som konkret omhandler isbjørn. En fremheving av at

unødig forstyrrelse er forbudt også her, forsterker også de øvrige delene av bestemmelsen. Vi foreslår derfor at det i bestemmelsen også tas inn et forbud mot unødige forstyrrelser.

Det nærmere innholdet i forstyrrelsesbegrepet er beskrevet over. Det at forstyrrelsen må være unødig betyr at f.eks. nødvendig skremming faller utenfor forbudet, og at det å uforvarende påtreffe isbjørn heller ikke rammes, så lenge man har opptrådt aktsomt. Begrepet unødig må også sees i lys av de strenge reguleringene som er foreslått for å hindre forstyrrelser av isbjørn.

Unntak

Vi foreslår at det gjøres unntak fra avstandskravet ved at dette ikke gjelder i bebodd område, på forskningsstasjoner, ved opphold på hytter, i telt eller lignende innretninger. Dette anses å dekke de mest praktiske situasjonene hvor avstand og tilbaketrekning vil kunne være lite hensiktsmessig og som det dermed er viktigst å regulere.

Flere høringsuttalelser anfører at et avstandskrav med krav om tilbaketrekning i noen tilfeller vil kunne gå på bekostning av sikkerheten. Der nødvendige sikkerhetshensyn vil medføre en avstand på mindre enn 500 meter, vil hensynet til sikkerheten gå foran. Vi vurderer imidlertid at en slik situasjon vil oppstå svært sjeldent og at det derfor ikke er behov for å regulere dette gjennom et direkte unntak.

Noen uttalelser viser til at det er behov for å gjøre unntak fra avstandskravet for forskning og filming. Vi finner ikke at det er grunnlag for å gjøre direkte unntak i bestemmelsen for slik aktivitet. Forskning og filming har et potensielt stort omfang, og aktivitetene kan også forstyrre. Det er derfor viktig å vurdere både hvilke prosjekt det skal gis tillatelse til samt sette nødvendige vilkår for disse. Adgangen til å oppsøke isbjørn i forbindelse med slik aktivitet må derfor løses gjennom tillatelser. Svalbardmiljøloven § 37 som hjemler adgang til å gi tillatelse for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger, vurderes å være tilstrekkelig.

Øvrige merknader

NP viser til at adferden til den som møter isbjørn i felt ofte er avgjørende og bør vurderes tatt inn i regelverket, samtidig som det bør spesifiseres at man skal snu og trekke seg unna når man ser en isbjørn. Regulering av bestemte adferdsplikter som er anvendelige i alle situasjoner i møte med isbjørn, er krevende. Vi mener at en regulering med forbud mot å oppsøke, et forbud mot unødig forstyrrelse, sammenholdt med en avstandsgrense med tilbaketrekningssplikt, på en god måte motvirker møter mellom mennesker og isbjørn, og også ivaretar at man skal snu og trekke seg tilbake når isbjørn påtreffes.

AECO viser til at dagens bestemmelse ble utformet med bakgrunn i at man ikke ønsker straffereaksjoner mot personer som uforvarende kommer i nærheten av isbjørn samtidig som loven ikke skulle være til hinder for å kunne reise til områder hvor det er sannsynlig å

oppleve isbjørn. Forslaget medfører ingen endring i dette, men både fordi ferdsel og turisme har økt, isbjørnopplevelser er blitt et mer tydelig produkt og vi ser en mer direkte oppsøking av arten, er det behov for å gjøre det forbudt å oppsøke isbjørn, samt innføre en avstandsgrense. Isbjørn kan nå, i større grad enn da dagens bestemmelse ble vedtatt, påtreffes overalt på Svalbard. Der man uforvarende kommer nærmere enn 500 meter og oppdager dette, er det plikten til å trekke seg tilbake som blir avgjørende for hvordan adferden bedømmes. Det er bare forsettlig eller uaktsomme overtredelser som kan straffes, jf. svalbardmiljøloven § 99, og det vil derfor ikke ramme den som ikke oppdager at man er nærmere isbjørn enn den foreslåtte avstandsgrensen.

4.1.7 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet foreslår at § 30a i svalbardmiljøloven endres etter høring slik at det er forbudt å unødig forstyrre isbjørn. Etter dagens bestemmelse er det forbudt å lokke til seg isbjørn. Ved en feil er dette forbudet ikke foreslått videreført i høringsforslaget. Vi anser at denne feilen kan rettes og at endringen ikke innebærer noen nye konsekvenser sammenlignet med i dag og ikke noen vesentlige endringer sammenlignet med høringsutkastet. Det foreslås i tillegg mindre endringer i ordlyden ved å ta ut begrepet "aktiv handling", uten at det innebærer noen realitetsendring.

Miljødirektoratet tilrår følgende ny § 30a i svalbardmiljøloven:

"Det er forbudt å oppsøke, unødig forstyrre, lokke til seg eller forfølge isbjørn.

Ingen må ferdes eller oppholde seg nærmere isbjørn enn 500 meter. Enhver som oppdager isbjørn nærmere enn 500 meter, plikter å trekke seg unna slik at avstandsgrensen overholdes. Avstandsgrensen gjelder ikke i bebodd område, på forskningsstasjoner, ved opphold på hytter, i telt eller lignende innretninger.

Enhver som ferdes eller oppholder seg utenfor bebodd område, med unntak for deltakere i turistvirksomhet, plikter å ha kunnskap om sikring mot isbjørnangrep. Det skal iverksettes nødvendige tiltak for å kunne avverge et angrep fra isbjørn uten å skade eller avlive dyret.

Enhver som ferdes eller oppholder seg utenfor bebodd område, med unntak av deltakere i turistvirksomhet, skal ha med seg egnede midler for skremming og jaging av isbjørn."

4.2 Forslag i svalbardmiljøloven § 30 om bruk av droner ved fuglefjell

4.2.1 Bakgrunn

Det har vært en stor økning i salg og bruk av droner de siste 10 årene og bruken har økt ytterligere de seneste årene. Utviklingen av små droner med høyoppløselige kameraer, og fjernstyring via nettbrett eller mobiltelefoner, har skapt en enorm utvikling i dronebruken. Droner brukes i dag av privatpersoner, forskere, offentlige myndigheter og andre for mange ulike formål.

Bruk av droner og andre innretninger kan brukes til en rekke nytteformål. Ubemannede luftfartøy er gode hjelpemidler for søk- og redningsoppdrag, overvåking, forskning, naturfotografering og filmopptak for å nevne noen.

Økningen i bruken av droner har ført til bekymring for hvilken påvirkning dette kan ha på dyrelivet. Norsk Polarinstitutt har gjennom direkte og indirekte studier av dronebruk funnet at bruk av droner kan utløse fryktreaksjon hos fugler ¹⁵.

Bruk av ubemannede luftfartøy i nærheten av fuglefjell i hekketiden vil kunne medføre store forstyrrelser for et stort antall hekkende fugler, med konsekvenser i form av redusert hekkesuksess og reproduksjon. Sjøfugl som befinner seg i fuglefjell og de nærliggende sjøområdene er rødlistede arter som ikke bør forstyrres unødig i hekketida.

4.2.2 Gjeldende rett

Bruk av ubemannede luftfartøy (droner) er regulert i forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i luftfartsloven. Forskriften gjør EU-forordninger på området gjeldende som norsk rett og gjelder også på Svalbard. Forskriften § 8 har et forbud mot å fly ubemannede luftfartøy nærmere enn 5 km fra en lufthavn uten tillatelse fra lokal lufttrafikkjenesteenhet. Dette innebærer for Svalbard at det er forbudt å fly ubemannede luftfartøy i en sone med radius på fem kilometer fra flyplassene i Longyearbyen og Ny-Ålesund uten slik tillatelse. I Ny-Ålesund er det i tillegg et forbud mot bruk av droner (med visse radiofrekvenser) i en sone på 20 km rundt byen.

Bruk av ubemannede fartøy og andre fjernstyrte innretninger er ikke direkte regulert i miljøregelverket på Svalbard. Likevel kan bruken av dem rammes av bestemmelser i svalbardmiljøloven. Dersom dronen brukes på en måte som skremmer, jager eller unødig

¹⁵ Norsk polarinstitutt (2016). Sammenstilling av kunnskap om bruk av ubemannede luftfartøy/droner på Svalbard.

forstyrrer dyrelivet, vil dette være i strid med aktsomhetsbestemmelsene i § 5 og 73 annet ledd og forbudet mot jaging mv. i § 30.

4.2.3 Forslaget som var på høring

Det er i høringen foreslått et forbud mot å bruke ubemannede luftfartøy (droner) nærmere fuglefjell enn 500 meter i tiden 1. april til 31. august. Ny bestemmelse i svalbardmiljøloven § 30 tredje ledd andre punktum er foreslått utformet slik:

"Ingen må bruke ubemannede luftfartøy (droner) nærmere et fuglefjell enn 500 m i tiden 1. april til 31. august."

Det er foreslått at ubemannende luftfartøy likevel kan brukes nærmere fuglefjell enn foreslåtte avstandsgrense dersom det er nødvendig i forbindelse med gjennomføring av politioppgaver, Sysselmesterens nødvendige tilsyn, samt i forbindelse med utrykning for brann- og redningstjeneste. Dette følger av eksisterende bestemmelse i svalbardmiljøloven § 77 at slike oppgaver kan utføres uten hinder av bestemmelsene i loven.

Sysselmesteren gi dispensasjon for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger etter svalbardmiljøloven § 37.

Forslaget vil ha størst betydning utenfor verneområder, som følge av det foreslåtte forbudet mot bruk av droner i verneområdene som er omtalt i kap. 5.6. I tilfeller der Sysselmesteren gir tillatelse til bruk av droner i verneområder, vil avstandskravet fra fuglefjell fortsatt gjelde, med mindre det i tillatelsen også er gjort unntak for avstandskravet etter svalbardmiljøloven § 37.

4.2.4 Høringsinstansenes syn

Her omtales bare høringsuttalelser som gjelder forslaget om bruk av droner ved fuglefjell. Flere høringsinstanser har også uttalt seg til forslaget om regulering av droner i verneområder, og disse er omtalt i kap. 5.7.

Norsk Polarinstitutt uttaler at forbudet mot bruk av ubemannede, fjernstyrte enheter før 31. august vil medføre at det kan bli vanskelig å overvåke effektene av beiting og klimaendringene på vegetasjon (ising / tørke etc.) på den mest klimavennlige og økonomiske måten. Videre mener Polarinstituttet at avstandsgrensen til fuglefjell bør utvides til å omfatte «enhver fuglesamling til sjøs» eller «fugler som søker etter mat på sjøen». Polarinstituttet anser en grense på 500 meter til fuglefjell noe strengt tatt i betraktning erfaringer med lavflyvende mindre droner.

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening mener at bruken av droner i dag er minimal på Svalbard og at det blir tatt hensyn til fuglefjell av sertifiserte dronepiloter. De savner en faglig begrunnelse for avstandsgrensen. Foreningen ber om en spesifisering om forbudet gjelder alle droneklasser. Videre foreslår foreningen en ny ordlyd: "Ingen må bruke ubemannede luftfartøy (droner klasse 3A) nærmere et fuglefjell enn 500 m og luftfartøy (drone klasse 1A og under 250 gram) nærmere enn 100 meter i tiden 1. april til 31. august". Foreningen viser også til at droner er en teknologi som i stor grad er et hjelpemiddel for dokumentering, SAR og andre fremtidige muligheter.

Nordnorsk Filmkommisjon mener en lisens/konsesjonsbasert ordning er en bedre løsning. Bruk av ubemannede droner mv. er viktige redskap for å kunne filme og formidle dyreliv, situasjoner og fenomener i den unike Svalbardnaturen til verden på en ressursbesparende og minst mulig miljøbelastende måte. Konsesjonen/lisensen bør også gi mulighet til å kunne filme nærmere enn foreslått avstandsgrense på 500 m ved fuglefjell utenfor verneområder.

4.2.5 Sysselmesterens vurdering

Da det er foreslått et generelt forbud mot droner i verneområder, vil en slik bestemmelse i hovedsak få betydning utenfor verneområdene. Bestemmelsen er foreslått inntatt i svalbardmiljøloven § 30, som allerede regulerer aktivitet i nærheten av fuglefjell i det aktuelle tidsrommet. Sysselmesteren støtter forslaget, og mener det er hensiktsmessig å innføre et slikt forbud for å hindre forstyrrelse av fugl i en svært sårbar periode. Det er hensiktsmessig med en avstandsgrense på 500 meter, som sammenfaller med foreslått fartsgrense på sjøen ved fuglefjell. Sysselmesteren vurderer det ikke hensiktsmessig å skille på størrelse på droner i nærheten av fuglefjell. Dette er også i tråd med vår tilrådning når det gjelder forbud mot droner i verneområder.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren tilråder at forbud mot droner nærmere enn 500 meter fra fuglefjell, vedtas slik det fremgår av høringen.

4.2.6 Miljødirektoratets vurdering

Svalbardmiljøloven § 30 tredje ledd har et forbud mot å bruke skipsfløyte, løsne skudd og å volde annen kraftig støy i nærmere et fuglefjell enn 1 nautisk mil i tiden 1. april til 31. august. En regulering av ubemannede luftfartøy i nærheten av fuglefjell foreslås fastsatt sammen med denne bestemmelsen for å sikre at ubemannede luftfartøy ikke fører til forstyrrelser av sjøfugl i den mest sårbare perioden på året.

Norsk Polarinstitut har uttalt at de anser en grense på 500 meter til fuglefjell noe strengt tatt i betraktning erfaringer med lavflyvende mindre droner. En annen høringsinstans spør om forbudet gjelder alle droneklasser, og foreslår en differensiert avstand avhengig av droneklasse og vekt. Miljødirektoratet vurderer at det ikke bør fastsette et detaljert

regelverk om droner i svalbardmiljøloven, som skiller mellom ulike typer droner og operasjoner. Dette er nærmere begrunnet i kap. 5.6 om regulering av droner i verneområder. Miljødirektoratet tilrår heller ikke en egen konsesjons- eller lisensordning og viser til nærmere begrunnelse for dette i samme kapittel.

Foreslått avstandsgrense vil beskytte sjøfugl i fuglefjell og på næringssøk i tilliggende sjøområder utenfor fuglefjellene mot forstyrrelser og gir en god sikkerhetsmargin mot forstyrrelser fra de fleste operasjoner med ubemannede luftfartøy. Avstandsgrensen på 500 m som foreslås er den samme avstanden fra fuglefjell som gjelder for foreslåtte fartsgrense på sjøen (ved utvalgte fuglefjell i kap. 8.4.).

Sysseimesteren kan gi dispensasjon for bruk av droner nærmere fuglefjell i aktuell periode etter svalbardmiljøloven § 37 for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger. Det vil være aktuelt å gi dispensasjon for overvåkning og forskning. I andre tilfeller vil dispensasjonsadgangen være mer snever som følge av at det må foreligge andre helt særlige grunner. Dette må Sysseimesteren vurdere konkret i det enkelte tilfelle forbindelse med eventuelle søknader om bruk av droner for profesjonelle filmproduksjoner.

Polarinstituttet mener også at en avstandsgrense til fuglefjell bør utvides til å omfatte «enhver fuglesamling til sjøs» eller «fugler som søker etter mat på sjøen». Miljødirektoratet vurderer at forslaget er hensiktsmessig, men vanskelig å avgrense nærmere og foreslår ikke ytterligere avstandsgrenser for bruk av droner. Foreslåtte regulering vil også kunne gi en beskyttelse av fugl som befinner seg i sjøen i nærheten av fuglefjell. Ellers gjelder aktsomhetsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 5 og forbudet mot å jage og skade fauna i § 30.

4.2.7 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget om forbud mot å bruke ubemannede luftfartøy (droner) i nærmere avstand enn 500 meter fra fuglefjellene i tiden 1. april til 31. august blir vedtatt.

5. Forslag til endringer i forskrifter om verneområder

5.1 Regulerings av turistvirksomheters ilandstigning i bestemte verneområder

5.1.1 Gjeldende rett

Miljøregelverket har få reguleringer av turistvirksomheters ilandstigning. Ilandstigning er tillatt over alt både i og utenfor vernede områder med unntak av enkeltområder hvor det er fastsatt ferdselsforbud. For 14 ilandstigningsområder i Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater og i Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker er det satt vilkår om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer før den enkelte lokaliteten kan benyttes i turistvirksomhet. Retningslinjene skal angi hvordan ferdselen på land skal skje for å ivareta natur- og kulturverdier på stedet og angitte bestemmelser i miljøregelverket. Sysselmesteren fører tilsyn med retningslinjene.

Hovedregelen er at ferdsel til fots er tillatt både i og utenfor verneområdene, både for individuelt reisende og for organiserte grupper. Ferdselen er likevel regulert nærmere i noen områder. Det er bl.a. ferdselsforbud i hekketida i de 16 naturreservatene for fugl som strekker seg 300 meter ut i sjø¹⁶. Det er videre ferdselsforbud 500 meter ut i sjø i to sårbare gruntvannsområder i de østlige naturreservatene¹⁷. I viktige hiområder for isbjørn på Kong Karls Land er det ferdselsforbud hele året. Området med ferdselsforbud strekker seg også her 500 meter ut i sjø.¹⁸

Ferdsel i særskilt fastsatte referanseområder for forskning på Nordaustlandet og Edgeøya krever melding til Sysselmesteren etter verneforskriften. Sysselmesteren kan kreve at turopplegget endres eller forby ferdsel i det enkelte tilfellet dersom det anses nødvendig av hensyn til referanseverdien¹⁹.

For øvrig gjelder svalbardmiljøloven § 73 andre ledd om at all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelser av mennesker eller dyreliv.

Lovens formålsbestemmelse i § 1 om å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner, angir også rammene for den turistvirksomhet loven gir rom for.

¹⁶ Forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 31

¹⁷ Samme forskrift som over § 20

¹⁸ Samme forskrift som over § 17

¹⁹ Samme forskrift som over § 19

5.1.2 Forslaget som var på høring

Forbud mot ilandstigning med unntak

Det ble foreslått et forbud mot ilandstigning i turistvirksomhet i åtte av verneområdene, med nærmere spesifiserte unntak. Verneområder omfattet av forslaget er Ossian Sars, Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker.

Unntatt fra forbudet mot ilandstigning er 42 kartfestede ilandstigningsområder i Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker. Foreslåtte ilandstigningsområder fremgår av kart som er inntatt som vedlegg til endringsforskrifter til verneområdene. Forbudet ble foreslått ikke å gjelde på snødekt og frossen mark fra 1. januar til 25. mai i Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker. Et vilkår for ilandstigning på åpne lokaliteter er at den må skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet.

Forslaget medfører at ilandstigning i turistvirksomhet fortsatt vil være tillatt i hele Sassen-Bünsow Land og Nordre Isfjorden nasjonalparker, Moffen, Hopen og Bjørnøya naturreservater, Festningen geotopvernområde og naturreservatene for fugl, når regelverket ellers ikke er til hinder for det²⁰. Det samme gjelder ilandstigning i turistvirksomhet utenfor verneområder.

Forslagene om regulering av ilandstigning og opphold på land innebærer ikke et generelt ferdselsforbud for turistvirksomheter. Reguleringen omfatter kun ilandstigning og opphold på land i forbindelse med ilandstigning fra båter og skip. Turistvirksomheters ferdsel til verneområdene som skjer med snøskuter, på ski eller på annen måte omfattes ikke.

I forbindelse med ilandstigning vil turistvirksomheter kunne foreta turer til fots eller på ski innover på land fra de ilandstigningsområdene hvor ferdsel på land ikke er avgrenset til et spesielt område.

Opphold på land i forbindelse med ilandstigning i turistvirksomhet

For lokalitetene Ytre Norskøya og Smeerenburg i Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, samt lokalitetene Ahlstrandhalvøya-Bamsebu, Gåshamna øst, Gnålodden og Asbestodden i Sør-Spitsbergen nasjonalpark ble det foreslått å avgrense hvor opphold på land kan skje i forbindelse med ilandstigning i turistvirksomhet⁴. Dette for å skjerme delområder på disse lokalitetene som er særlig sårbare for påvirkning fra ferdsel. Det samme ble foreslått for Vårsolbukta i Van Mijenfjorden nasjonalpark.

²⁰ Det er ferdselsforbud deler av året i spesielle soner i Bjørnøya naturreservat og i Moffen naturreservat

Antallsbegrensning

For å redusere risikoen for negativ påvirkning på lokaliteter med sårbare forekomster, ble det foreslått en antallsbegrensning som innebærer at maksimalt 39 personer kan gå i land samtidig. Antallsbegrensningen ble foreslått for 13 lokaliteter.

Hvem forslagene gjelder for

Disse forslagene gjelder bare for turistvirksomheter og ikke for andre som går i land, f.eks. forskere, individuelt reisende og fastboende. Med turistvirksomhet menes turistvirksomhet slik dette er foreslått definert i forslag til ny § 2a bokstav b) i forskrift om leiropphold på Svalbard (leirforskriften): *enhver fysisk eller juridisk person som mot vederlag organiserer ferdsel, aktivitet eller opphold med tilhørende tjenesteytelser eller transport av personer på land eller sjø innenfor Svalbard eller hvor det på annen måte legges til rette for deres opphold på Svalbard i turistøyemed. Som vederlag regnes også innbetaling som skjer til dekning av faktiske utgifter uten at det er beregnet fortjeneste.*

Turistvirksomhet omfatter alle former for turisme. Fastboende omfattes ikke av definisjonen dersom de ferdes på egenhånd, men de omfattes om de deltar i organisert turisme. Definisjonen er samordnet med forslag til ny feltsikkerhetsforskrift som ble sendt på høring samtidig.

Ilandstigningsbestemmelse i verneforskriftene

Forbudet mot ilandstigning og regulering av tillatte ilandstigningsområder foreslås fastsatt som en egen bestemmelse i den enkelte verneforskrift.

I verneområder med ilandstigningsområder for turistvirksomheter vil kartvedlegg til forskriftene vise hvor turistvirksomheter kan gå i land med passasjerer, og om det er begrensninger i hvor ferdselen på land kan skje eller hvor mange som kan gå i land samtidig. Dette er et regelteknisk system som har likhetstrekk med regulering av motorferdsel på Svalbard.

Ilandstigningsbestemmelsen foreslås tatt inn i forskrift 4. april 2014 nr. 377 om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard §§ 5a og 21, i forskrift 18. juni 2021 nr. 1980 om Van Mijenfjorden nasjonalpark på Svalbard § 4b, i forskrift 26. september 2003 nr. 1188 om fredning av Ossian Sars naturreservat § 4 punkt 4.5 og i forskrift 9. september 2005 nr. 1046 om fredning av Indre Wijdefjorden nasjonalpark på Svalbard § 4 punkt 4.2.

Nordaut-Svalbard og Sørut-Svalbard naturreservater:

§ 21. *Ilandstigning og opphold på land i turistvirksomhet*

Ilandstigning i turistvirksomhet og opphold på land i forbindelse med slik ilandstigning er forbudt i naturreservatene.

Forbudet gjelder ikke i områder markert med grønn eller blå strek i kart i vedlegg 6 som viser tillatt ilandstigningsområde.

Ilandstigning og opphold på land etter denne bestemmelsen kan bare skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet.

Ved ilandstigning og opphold på land i områder markert med blå strek, skal det være én guide per 12 personer og maksimalt 39 personer i land samtidig

Med turistvirksomhet menes turistvirksomhet slik det er definert i forskrift 27. juni 2002 nr. 731 om leiropphold på Svalbard § 2a bokstav b).

Forlandet, Sør-Spitsbergen og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker:

§ 5a. *Ilandstigning og opphold på land i turistvirksomhet*

Ilandstigning i turistvirksomhet og opphold på land i forbindelse med slik ilandstigning er forbudt i nasjonalparkene.

Forbudet gjelder ikke

a) på snødekt og frossen mark fra 1. januar til 25. mai hvert år,

b) i områder markert med grønn eller blå strek i kart i vedlegg 6 som viser tillatt ilandstigningsområde,

c) i områder skravert med grønt eller blått i kart i vedlegg 6 som viser tillatt ilandstigningsområde og grenser for tillatt opphold på land i forbindelse med ilandstigning.

Ilandstigning og opphold på land etter denne bestemmelsen kan bare skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet.

Ved ilandstigning og opphold på land i områder markert med blå strek eller blå skravur, skal det være én guide per 12 personer og maksimalt 39 personer i land samtidig

Med turistvirksomhet menes turistvirksomhet slik det er definert i forskrift 27. juni 2002 nr. 731 om leiropphold på Svalbard § 2a bokstav b).

Van Mijenfjorden nasjonalpark:

§ 4b. *Ilandstigning og opphold på land i turistvirksomhet*

Ilandstigning i turistvirksomhet og opphold på land i forbindelse med slik ilandstigning er forbudt.

Forbudet gjelder ikke

a) på snødekt og frossen mark fra 1. januar til 25. mai hvert år,

b) i område skravert med grønt på kart i vedlegg 5 som viser tillatt ilandstigningsområde og grenser for tillatt opphold på land i forbindelse med ilandstigning.

Ilandstigning og opphold på land etter denne bestemmelsen kan bare skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet.

Med turistvirksomhet menes turistvirksomhet slik det er definert i forskrift 27. juni 2002 nr. 731 om leiropphold på Svalbard § 2a bokstav b).

Ossian Sars naturreservat og Indre Wijdefjorden nasjonalpark:

Ilandstigning i turistvirksomhet er forbudt.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

AECO og Hurtigruten er imot forslaget. De mener kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig, og at forslaget ikke er forholdsmessig og dermed lovstridig jf. svalbardmiljøloven §§ 16 og 17. Det vises til at det i forarbeidene til svalbardmiljøloven er presisert at det for nasjonalparkene ikke vil være anledning til å fastsette forbud mot skånsom ferdsel og at forslaget også derfor er lovstridig. For både nasjonalparkene og reservatene gjelder at det ikke kan fastsettes mer omfattende rådhetsinnskrenkninger enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet med vernevedtakene.

AECO viser til at en reduksjon i antall ilandstigningslokaliteter i forslaget bl.a. begrunnes i en økning i antallet ilandstigninger og økt bruk av nye ilandstigningslokaliteter. Denne fremstillingen fremstår som unyansert og upresis. Det er fartøyer med 12 eller færre passasjerer som står for den største økningen, mens det også er en økning i gruppen fartøy under 50 passasjerer. For gruppen fartøy over 50 passasjerer har det ikke vært økning i antall ilandstigningslokaliteter i perioden 2016 til 2019. Antallet har tvert imot gått noe ned. 25-30 % av fartøyene som frakter 12 eller færre gjester er medlemmer av AECO. Antatt påvirkning fra noen få besøk av fartøy som i gjennomsnitt frakter 172 gjester i motsetning til mange besøk av ikke-medlemmer av AECO som frakter 12 eller færre passasjerer, er ikke omtalt, noe som burde vært gjort.

AECO mener kriteriene som er lagt til grunn for utvelgelse av lokaliteter er mangelfulle og burde vært valgt ut i dialog med næringen. 42 lokaliteter ikke er tilstrekkelig for næringen. Der hvor man tidligere har kunnet foreta flere ilandstigninger i et geografisk avgrenset område, vil det nå kreves lengre forflytninger av skip, som igjen medfører økt drivstoff-forbruk, større luftforurensning og økte kostnader. De 13 lokalitetene som er foreslått kun tillatt for 39 personer per besøk, er ikke egnet for gjennomsnittlig fartøystørrelse på 172 passasjerer. Denne påstanden underbygges av at ingen fartøyer med 172 passasjerer eller flere, besøkte Virgohamna i 2019 som har denne reguleringen per i dag. Dette betyr at for et gjennomsnittlig fartøy med 172 passasjerer er det ikke 42, men 29 lokaliteter som vil være åpne for besøk i vernede områder. I realiteten er dette tallet lavere idet de foreslåtte lokalitetene i store deler av sesongen vil kunne være redusert til halvparten eller mindre fordi vær- og isforhold ikke muliggjør ilandstigning.

AECO og Hurtigruten mener det ikke er god nok geografisk spredning av åpne og tilgjengelige lokaliteter. Når det gjelder Nordaust-Svalbard naturreservat er det ikke foreslått ilandføring øst for Chermsideøya i nord og ingen ilandstigning øst for Torellneset. I tillegg er 3 av 8 foreslåtte lokaliteter ved/på Nordaustlandet foreslått kun for 39 eller færre personer. For Sørøst-Svalbard naturreservat er det kun 2 av 5 foreslåtte landingsplasser som kan besøkes av større fartøy. En av dem, Diskobukta, er utfordrende. Det er betydelig avstand fra ankerplass til landingsplass, det er langgrunt og det er som oftest påkrevd å vasse et stykke gjennom vann. Det generelle området og den nærliggende krykkje-kolonien "gjemt" inne i en smal kløft er et utmerket sted for isbjørn. Dette faktum gjør stedet til en større risiko å lande på, da evakuering kan være ekstremt vanskelig. Likevel er lokaliteten foreslått åpen for mer enn 39 personer om gangen. Det er for få ilandstigningspunkter på øst på Svalbard og kriteriet om at færrest lokaliteter skal være tilgjengelige i øst på Svalbard naturreservat fremstår ubegrunnet. Det er ikke lagt frem dokumentasjon på en sammenheng mellom ilandstigninger som aktivitet og effekten av denne aktiviteten på natur og kulturminner. Det fremgår heller ikke hvorvidt alternativer til slik stengning er vurdert.

AECO og Hurtigruten mener forslaget innebærer at myndighetene må forvalte bruken av lokalitetene og utvikle et bookingsystem.

AECO viser også til sine 56 obligatoriske guidelines for medlemmer av AECO som er utarbeidet i samarbeid med forskere, myndigheter, interesseorganisasjoner og andre interessenter. AECO skriver at guidelines regulerer adferd, stiller spesifikke krav, legger spesifikke begrensninger på aktivitet og går lengre enn det juridiske regelverket. Disse guidelines skal følges av AECOs medlemmer, og dersom dette ikke etterleves vil det føre til oppfølging fra AECO. AECO har også vist til at NINA skriver i sin rapport nr. 1835 om Regelverksendring på Svalbard: «Det finnes eksempler som dokumentert at gjesteatferd kan bli sterkt påvirket/styrt av nettopp retningslinjer (Scioscia et al. 2009), generelle regler for god atferd (AECO 2011 B, Mason 1997) og dyktige guider (UNEP 2007).» AECOs erfaring er at retningslinjer sammen med medlemsforpliktelser og guidekompetanse er svært godt egnende forvaltningsverktøy som kan påvirke og styre adferd.

Quark Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Oceanwide Expeditions, Seabourn, Cruise Lines International Association (CLIA) og Tallship Company er imot forslaget og viser til at nasjonalparker og naturreservater er opprettet for at mennesker skal kunne se og oppleve villmark og lære av opplevelsene, og at forslaget motvirker dette formålet.

AECO, PolarQuest, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Hurtigruten og Cruise Lines International Association (CLIA) mener det ikke er vitenskapelig grunnlag for reguleringen og kan ikke se at det ligger sårbarhetsvurderinger til grunn for reguleringen. Ved stenging av større områder for ekspedisjonscruiseturisme ekskluderes

en spesiell gruppe turister og dette kan bli sett på som diskriminering eller forskjellsbehandling av denne gruppen turister.

AECO, PolarQuest, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Tallship Company uttaler at ekspedisjonscruisebåter besøker kun 1 % av arealet som foreslås stengt. Tallship Company uttaler at effektene for naturvernet virker små, mens konsekvensene for virksomheten er store. Disse høringsinstansene utaler videre at reguleringen kan føre til kolliderende operasjoner og økt trafikk rundt de åpne områdene og at en oppnår det motsatte av formålet (og stor påvirkning på de åpne lokalitetene). Sarl Polaris Expeditions, Tallship Company og Seabourn mener det er fare for en svært stor økning i ferdselen på lokaliteter utenfor verneområder (som Isfjorden) og konflikt med andre brukergrupper. Dette vil være lite ønskelig for turistene, men også ødeleggende for naturverdiene her.

Oceanwide Expeditions mener at næringens evne til å kontrollere seg selv og samarbeide for å spre ilandstigningsområdene reduserer potensiale for økt påvirkning på lokaliteten. Oceanwide Expeditions og Tallship Company uttaler at forslaget reduserer fleksibiliteten ekspedisjonsoperatørene er kjent for. Med en mulighet til å spre seg rundt kan de tilpasse seg omstendighetene som is- og værforhold og gjøre ilandstigninger på de tryggeste lokalitetene, gitt forholdene. Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions og Seabourn mener det et potensiale for økt sikkerhetsrisiko hvis bare noen få lokaliteter kan velges fordi det er en risiko for at en presser grenser ved ilandstigning.

Sarl Polaris Expeditions stiller spørsmål ved hvem som skal koordinere bruken av lokalitetene, og er kritiske til den manglende dialog med næringen om valg av lokaliteter. Selskapet viser til at de opererer 2 måneder pr. år fra midten av april til midten av juni med skiturer og at de har behov for muligheten til å lande på gode og trygge skisteder (beroende på snøforhold for å unngå snøskred), og som er på andre steder enn de ilandstigningsplassene de bruker om sommeren. Perioden de bør få gå i land uten restriksjoner bør være inntil 15. juni i stedet for 25. mai. Sarl Polaris Expeditions viser til at de er en liten operatør som har mindre enn 12 passasjerer og de ønsker ikke bli behandlet på samme måte som en operatør som frakter hundrevis av passasjerer om bord: miljøavtrykket av 12 passasjerer er ingenting sammenlignet med en landing med hundrevis av passasjerer, og de kan heller ikke operere på samme måte som større skip. Sarl Polaris Expeditions er spesielt bekymret for sikkerheten når de mister fleksibiliteten til å kunne gå i land på skjermede steder ved ugunstige værforhold. De foreslår derfor et unntak fra reguleringen for 12-pax-skip. Større skip kan ofte operere lettere i tøffere værforhold (gir le for Zodiac-operasjoner osv.). Flere øvrige, mindre cruiseoperatører mener også det må skilles mellom større og mindre båter, og viser til at deres turopplegg vanskeliggjøres da de driver med fotturer, brevandringer mv. og dermed ikke benytter de samme ilandstigningslokalitetene som øvrige operatører. Strandrydding vil også bli vanskeliggjort når det kun er tillatt med landing på enkelte lokaliteter.

Svalbard Guide Association er imot forslaget og mener det mangler sårbarhetsvurderinger. De mener forslaget ikke vil føre til beskyttelse, men ødeleggelse av lokalitetene pga. overforbruk. Forslaget vil føre til at operatørene tar høyere risiko relatert til vær og isbjørn. De stiller også spørsmål ved hvem som skal koordinere bruken.

WildPhoto Travel støtter ikke forslaget og mener nasjonalparkene skal være åpne for besøkende i tråd med formålet om at de skal oppleves. De mener forslaget kan få negative følger for naturmiljø, reiselivet og lokalbefolkningen. Isfjorden vil i større grad bli arena for ekspedisjonskruise, noe WildPhoto mener er uheldig.

Flere privatpersoner som arbeider som guider, har uttrykt at det er uheldig å stenge store deler av øygruppen, og muligheten for å besøke kulturminner. Antallsbegrensningene vil medføre at de større skipene må bruke store deler av dagen på ilandstigning på en lokalitet.

Cape Race Corporation er imot forslaget og mener det er imot sin hensikt idet selskapets erfaring er at de stedene som ser ut til å være påvirket av ekspedisjonsturisme er de stedene som blir mest besøkt. Forslaget vil forsterke dette. Stenging av lokaliteter for personer som kommer med båt er diskriminerende når lokalitetene er åpne for personer som kommer med snøskuter eller på annen måte. Forslaget anses også å være i strid med allemannsretten.

Rolf Stange skriver at et begrenset antall ilandstigningspunkter vil medføre fare for menneskeliv fordi man vil ta større sjanser for å komme seg i land på lokaliteten.

Hurtigruten viser til at det ikke er foretatt en sårbarhetsvurdering av de enkelte lokalitetene slik NINA anbefaler, før man vurderer forvaltningstiltak. Det er derfor vanskelig å identifisere hvilke sårbarheter som tilsier behovet for stengning av så store områder. Hvorvidt andre tiltak er tilstrekkelig, er ikke utredet. Miljøpåvirkningen fra ferdsel og cruiseturisme er heller ikke i tilstrekkelig grad utredet. Konsekvensen av dette er at forslaget sannsynligvis går lengre enn behovet for vern tilsier, slik at det kan reises spørsmål ved om forslaget er tilstrekkelig hjemlet. Når det gjelder utvelgelse av lokaliteter er det uklart hvorfor aktuelle kriterier er valgt, og man er kritisk til at ikke AECO er involvert i utvelgelsen. Den statistikk som ligger til grunn for utvelgelsen er også blitt brukt feil.

Hurtigruten mener at stenging av naturområder er det siste virkemiddelet som bør tas i bruk, og kun når det er avdekket klare behov som andre forvaltningstiltak ikke kan avhjelpe. Alternative tiltak kan være begrensninger på antall besøkende pr. dag/sesong, begrensninger på antall besøkende på ett sted på samme tid, informasjon, skilting og utvidet bruk av stedsspesifikke guidelines.

Hurtigruten er kritiske til at forslaget rammer organiserte følger som i stor grad er styrt gjennom stedsspesifikke retningslinjer og ledet av erfarne guider, og at øvrige som ikke har disse rammene i stor grad faller utenfor reguleringen. Forslaget problematiserer i liten grad at turismevirksomheten kanaliseres til færre lokaliteter, og det økte trykket og de miljøkonsekvenser som da vil komme der. Dersom Isfjorden på grunn av forslaget blir primærområde for ekspedisjonscruisenæringen, så vil det kunne oppstå konflikter både med Longyearbyens turismevirksomhet, og med lokalbefolkningens bruk av Isfjorden.

Basecamp Explorer og Basecamp Spitsbergen støtter ikke forslaget og mener nasjonalparkene fremdeles må være åpne i tråd med formålet om at de skal kunne oppleves. Forslaget vil kunne få negative følger for naturmiljø, reiseliv og lokalbefolkning, og det er uheldig at Isfjorden i større grad blir arena for ekspedisjonscruisesegmentet.

Norges vitenskapsakademi for polarforskning stiller spørsmål ved om et strengere regelverk er i samsvar med målene i gjeldende lov og forskrift for verneområdene, og viser til at flere skal være referanseområder for forskning. De kan ikke se at behovet er vitenskapelig dokumentert.

Grands Espaces mener det er feil å stenge lokaliteter og at dette vil føre til økt press og slitasje på åpne lokaliteter. De foreslår at det i stedet for stengning vurderes flere stedsspesifikke retningslinjer, at antall besøkende reduseres, at adgangen til å besøke en lokalitet begrenses i tid som i Sør-Georgia,

Visit Svalbard er enig i prinsippet om at økt ferdsel medfører et større fotavtrykk og avstedkommer et behov for reguleringer, men er ikke enig i forslagene fordi de kan gi uheldige virkninger for naturmiljøet og attraktiviteten og omdømmet til reisemålet. Det stilles spørsmål ved om antallet på 39 personer i antallsbegrensning er kunnskapsbasert.

Visit Svalbard er bekymret for konflikt med Longyearbyens reiseliv og lokalbefolkningen i Isfjorden og for at det blir opphopning av folk og masseturisme på ilandstigningslokalitetene, som igjen påvirker omdømmet til Svalbard som reisemål. De er kritiske til at reguleringene ikke skal gjelde uorganiserte følger, der risikoen for å sette negative spor er størst. Visit Svalbard er ikke enig i at forbud og stengning er det beste virkemidlet og mener at det bryter med nasjonalparkenes formål om besøk og formidling. Flere virkemidler burde vært vurdert som bruk av retningslinjer, tidsstyring og enkel tilrettelegging, samt konsesjon/lisenser til operatørene som skal drive på Svalbard. Gjennom konsesjon/lisens kan det stilles krav til bedrifters systemer for ivaretagelse av sikre og miljøforsvarlige turopplegg, herunder også krav til klimautslipp fra fartøy. Visit Svalbard mener at gjennom et konsesjons-/lisensregime får man langt bedre kontroll med volumet av gjester. Tidsstyring kan f.eks. innebære å stenge for ferdsel i perioder av døgnet.

Nordnorsk Filmkommisjon forutsetter at ilandstigningsreguleringene ikke gjelder for film/TV-produksjon, og mener dette må komme klarere frem. De foreslår at det presiseres at forslagene bare gjelder for turistvirksomheter og ikke andre som går i land, dvs. feltvirksomheter, forsknings- og utdanningsvirksomheter/forskere, individuelt reisende og fastboende.

Velferden i Ny-Ålesund ønsker ikke ilandstigningspunkt på Camp Zoe, der de har en av sine velferdshytter. De er bekymret for stor slitasje på området og hytten. De viser til at bestemte ilandstigningspunkter kan øke slitasje på flora og kulturminner og være mer forstyrrende for fauna, samt til forulemping for fastboende.

Norsk Polarinstitutt (NP) støtter antallsbegrensning for å redusere ferdselen på de mest sårbare stedene, og støtter forslaget om krav til guide ved ilandstigning i turistvirksomhet. Polarinstituttet mener det vil kunne medføre forstyrrelser for dyrelivet i en sårbar periode dersom lokaliteter skal holdes åpne frem til 25. mai. Forslaget kan ikke ses begrunnet i annet enn at ski og seilturer kan gjennomføres i april og mai. NP viser til at yngletida er den mest sårbare tida for dyr og fugler, og den 25. mai er den allerede godt i gang. For å gi økt beskyttelse i yngletida bør derfor dato for start på forbudet settes tidligere. NP mener videre at en vurdering av flere sammenfallende tidspunkt burde vært gjort. De viser til at for naturreservatene for fugl er det satt ferdselsforbud i tiden 15. mai til 15. august og at forbudet mot bruk av skipsfløyte etc. gjelder i tiden 1. april til 31. august, samt at fartsreguleringen er foreslått i tiden 1. april til 31. august som er den mest sårbare perioden for sjøfuglene. Polarinstituttet viser også til at ferdselsforbud i Gåsøyane fuglereservat til midten av august burde vært utvidet til minst i midten av september. Dette ettersom den største lundekolonien på Svalbard holder til her og er aktiv til minst i midten av september.

Polarinstituttet påpeker videre at en kanalisering av ferdselen vil medføre større slitasje på åpne lokaliteter, i Isfjorden og utenfor verneområdene. NP mener det bør vurderes å åpne flere lokaliteter for å minske belastningen på den enkelte lokalitet. Av de 42 lokalitetene foreslås antallsbegrensninger for 13 av lokalitetene. Det er derfor grunn til å tro at det vil bli et særlig stort trykk på de 29 resterende lokalitetene samt verneområdene i Isfjorden og andre steder som ikke blir berørt av reguleringen av ilandstigning. Utvelgelsen av ilandstigningslokalitetene er beskrevet, men hverken begrunnelsen for antall steder eller begrunnelser for foreslått utvalg er tydelige. NP stiller også spørsmål ved at det første punktet det er lagt vekt på for utvelgelse av lokaliteter er at lokalitetene skal være attraktive for reiselivet og tilby variasjoner i opplevelseskvaliteter, da det i miljømålene for Svalbard fremgår at det er miljøverdiene som skal veie tyngst i avveining opp mot andre interesser.

Polarinstituttet viser til at ikke all vegetasjon på Svalbard er like sårbar. Noen steder er det markante tegn etter menneskelig ferdsel, i hovedsak i form av stidannelse, mens andre steder tåler vegetasjonen ferdsel og man kan se at det også gror igjen etter f.eks. beiting

fra gås. NP mener at det bør vurderes å åpne for ilandstigning flere steder for å redusere trykket på få steder.

Polarinstituttet mener det også er behov for å beskytte dyreliv utenfor de områdene som omfattes av foreslåtte regelverksendringer for å sikre en utvikling i tråd med miljømålene. Det er behov for at forvaltningen utarbeider retningslinjer raskt for å spesifisere hvordan det skal holdes tilstrekkelig avstand til dyrelivet for å unngå unødige forstyrrelser.

Riksantikvaren slutter seg til at dagens praksis for antallsbegrensning ved ilandstigning i Virgohamna videreføres som et generelt krav for alle de 13 lokalitetene som omfattes av de foreslåtte nye bestemmelsene. Et maksimalt antall på 12 personer gir en håndterbar gruppe der guiden vil ha mulighet til å styre deltakernes ferdsel til mest mulig robuste og slitesterke partier i det aktuelle området. Antallsbegrensningen vil fungere som en form for avbøtende tiltak som i noen grad kan forsvare at sårbare lokaliteter i verneområdene holdes åpne for organisert turisme. Kanalisering av ferdsel til utvalgte lokaliteter vil forhindre at nye og mer uberørte områder tas i bruk og utsettes for skadelig påvirkning. Begrensningen av antall ferdselsåpne områder gir i tillegg bedre muligheter for nødvendig forvaltningsmessig oppfølging i form av kontroll/tilsyn, samt miljøovervåking for å kartlegge ferdselens effekter på natur- og kulturmiljøverdier over tid.

Tommy Sandal mener ilandstigningsreguleringen bør gjelde fra 15. mai, og ikke 25. mai slik det er foreslått. Dette av hensyn til hekkelokaliteter som ikke er gitt vern gjennom fuglereservat, Akseløya i Van Mijenfjorden er et eksempel her. I perioden mellom 15. mai – 25. mai er fuglene i full gang med forberedelser til hekking og trenger fred. Både gås og ærfugl starter egglegging 20.-25. mai her.

Sandal er kritisk til at Vårsolbukta som er en artsrik lokalitet er åpen for ilandstigning. Innenfor det foreslåtte området for ferdsel hekker normalt et par tyvjo, og området er en av de viktigste rasteplasser for både kortnebb- og kvitkinngås når disse ankommer Svalbard i mai. Slitasje og tråkk vil antagelig bli synlig, og bukta er en utsatt lokalitet når det gjelder dønning fra havet i forhold til ilandsetting og henting av folk. Som et alternativ til Vårsolbukta foreslås et større område i Van Muydenbukta - Kapp Martin - som ikke er spesielt sårbart når det gjelder forstyrrelse og hensyn til dyreliv. Dette vil gi turister muligheter for en litt lengre gåtur, og mellom munningen av Ytterdalselva og Kapp Martin finnes for eksempel rester etter russisk og norsk overvintringsfangst, gamle bein av blåhval samt en felle for levendefangst av isbjørn.

Sandal mener ilandstigningsreguleringen burde gjelde også for private seilbåter, både fordi antallet har økt og trolig kommer til å øke, og fordi disse potensielt kan forstyrre dyreliv og kulturminner i like stor grad som turistvirksomhet og kanskje mer siden de ikke har en ansvarlig guide og heller ikke er kjent med lokale forhold.

Sandal mener antallet fartøyer i turistvirksomhet og ferdselen i seilingssesongen, som nå varer 7-8 måneder i året, har nå blitt så omfattende at mesteparten av Svalbards områder ikke lenger kan betraktes som villmark. Ferdsel og trafikk av folk og fartøyer forringer etter Sandals syn villmarkspreget på Svalbard i langt større grad enn faste installasjoner som f.eks. ei hytte. Ei hytte holder seg i ro og lager ikke støy og lukt i motsetning til folk og fartøyer. Det har lenge vært og er et uttalt hovedmål at Svalbards villmark skal opprettholdes. Likevel har myndighetene latt det motsatte skje. Om en begrensning i antall ilandstigningspunkter viser seg å føre til færre fartøyer vil dette være bra for villmarkspreget. Om dette ikke skjer bør myndighetene innføre en slags besøksstrategi hvor antall fartøyer begrenses, om villmarkspreget på Svalbard skal opprettholdes.

Svalbard Science Forum skriver at forslaget ikke har direkte konsekvenser for forskning og kan bli sett som positivt siden det kan bidra til å ivareta villmark selv om noen ilandstigningslokaliteter vil få høyere påvirkning fra turistaktiviteter. Regelverket kan medføre økte kostnader for forskningsaktivitet, da man ikke lenger kan belage seg på å få transport med turistskip. De mener det også vil bli vanskeligere å involvere turister i forskningen, såkalt citizen science.

Longyearbyen Lokalstyre skriver at en reduksjon av sjøbasert aktivitet vil medføre tap av havneavgift.

Birdlife Svalbard mener at oppsyn og håndheving av bestemmelsene i verneområder må styrkes, særlig i områder som er utsatte for sterkt press fra ulike menneskelige aktiviteter. Det bør i større grad bør være ferdselsforbud i hele eller deler av verneområder. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om hvorfor organisert ferdsel underlegges strengere ferdselsregler enn individuell (uorganisert) ferdsel. Det har lenge vært et mål å få mest mulig av ferdselen på Svalbard inn i mer organiserte og kontrollerte former under ledelse og kontroll av profesjonelle operatører og guider. Birdlife Svalbard mener at all ferdsel på Svalbard bør stilles overfor de samme krav som organisert turisme. Det stilles spørsmål ved om forslaget begrenser ferdselen i land i tilstrekkelig grad, og om det ikke bør innføres en lisens som gjør det mulig å begrense antall turistbesøk totalt pr. sesong. Færre tillatte ilandstigningsområder kan også føre til større press på de det blir tillatt å gå i land på og dermed økt slitasje og forstyrrelser der. Birdlife Svalbard mener Miljødirektoratet og Sysselmesteren bør se på muligheten av å innføre av krav om å ha autorisert oppsyn om bord i hvert fartøy på hver tur. Oppsynspersonene må være offentlig autoriserte og kan f.eks. være sertifiserte guider med et kort tilleggskurs hos Sysselmesteren som faglig grunnlag for autorisasjonen. I sesongen bør oppsynspersonene være tilgjengelige i Longyearbyen og leies inn av fartøyene under cruiseferd på Svalbard. Alternativet må eventuelt være strengere krav til guidenes kvalifikasjoner, overføring av flere oppgaver til guidenes ansvar og en eventuell utvidelse av Sysselmesterens naturoppsyn. Organisasjonen mener også at mer av den småskala turismen kan kanaliseres til Isfjorden,

Longyearbyen og Nordenskiöld Land gjennom tilrettelegging. Dette vil også kunne tjene Longyearbyen i større grad.

Longyearbyen Jeger- og Fiskeforening uttaler at forbudet ikke kan gjelde fastboende og tidligere fastboende, og at det flere steder er naturlig å søke nødhavn med små fartøy som fastboende benytter.

Norges Rederiforbund viser til at det i høringsnotatet er beskrevet at reguleringen vil kunne øke belastningen på de øvrige lokalitetene og at det er usikkerhet rundt hvorvidt de foreslåtte kravene vil være tilstrekkelige for å dempe belastningen på de åpne lokalitetene dersom de blir utsatt for økt ferdsel. Rederiforbundet mener dette må utredes nærmere dersom det skal være forholdsmessig å innføre en slik begrensning.

Svalbards næringsforening stiller spørsmål ved "vektingen" når fiskeriaktivitet ikke vurderes, og i det perspektivet vil det kunne hevdes at man behandler to maritime næringer svært forskjellig. Foreningen viser videre til at det er høy kompetanse og erfaringer blant guider og at beslutninger om regelverk bør vurderes helhetlig. Næringsforeningen viser til at opplevelse av natur og kulturminner har en verdi i seg selv og at det kan være god forvaltning å gjøre områder tilgjengelig i regulerte former, bl.a. for å øke forståelsen om miljø og klima. Næringsforeningen er overasket over at man bare går for stengning av store områder (og dermed stor vekst på enkeltlokasjoner), som ble forkastet i 2010 under behandling av Øst-Svalbardsaken og at andre reguleringer ikke er vurdert, f.eks. maksantall innenfor gitte perioder/områder. Det er også pekt på at AECO har systemer for å koordinere trafikk på lokasjoner for å unngå opphopninger og at det er rimelig å anta at dette kan utvikles videre og ev. kombineres med eksempelvis å sette tak på antall fartøy, eller folk på land, i de områder der det anses nødvendig. Næringsforeningen er mest uenig i at man innfører noen prinsipper om stenging av områder for enkeltgrupper som er en speilvendning av gjeldende prinsipper hvor man har ferdselsforbud i perioder eller på enkelte lokasjoner basert på faglige vurderinger. Næringsforeningen er av den oppfatning at næringens ønske om en konsesjonsordning kombinert med forpliktende guidelines, er en bedre forvaltningspraksis enn å innføre generelle ilandstigningsforbud.

PolarQuest er imot forslaget og mener dette er ineffektivt og vil kunne motvirke formålet. Et av formålene med verneområder er å gi mennesker mulighet til å oppleve naturen og lære av naturopplevelsene. Å ekskludere en gruppe fra dette uten påviste problemer er diskriminering. Områdene som besøkes er under 1 % og uten dokumentasjon på at organisert turisme utgjør et problem.

PolarQuest uttaler at Svalbards kystområde består av mye slitesterkt terreng og stein, som er motstandsdyktig mot slitasje fra besøkende. Guidens veiledning er en sikkerhet for at valgene som tas minimerer påvirkningen på sårbar vegetasjon og i nærheten av dyrelivet.

Med et stort utvalg av mulige landingsplasser spres eventuell slitasje over et større område og vegetasjonen får godt med tid til å ta seg igjen, og dyrelivet kan få en mer uforstyrret tilværelse. Dyr som oppholder seg nære ilandstigningsområdene risikerer å utsettes for forstyrrelser i form av bråk, avgasser og mennesker en stor del av døgnets timer og bli unødig rammet under den korte arktiske sommeren som er svært viktig for matforsyning og forplantning. Det er også et sikkerhetsspørsmål å ha flere steder å kunne gå i land innenfor korte avstander.

PolarQuest stiller spørsmål ved utvelgelsen av lokaliteter og er kritiske til at denne ikke er fastsatt i dialog med næringen og AECO. De har kommentarer til følgende lokaliteter:

- Freemansundet: ofte opptatt av isbjørner og kombinert med sterk strøm kan ilandstigningene være krevende og de blir ofte nødt til å finne alternativer.
- Depotodden er også en veldig utsatt plass som krever rolige sjø- og vindforhold.
- Hamburgbukta er også veldig utsatt plass, og det spørres hvorfor denne er med.
- Sjuøyane er ikke med selv om det finnes mange fine ilandstigninger her som lett kan tilpasses etter vær, vind og dyreliv. Planleggingen av ilandstigningen slik at den ikke skader vegetasjonen er også lett.
- Hvorfor skal østre Svalbard vernes så sterkt mot ilandstigninger? Trafikken her er liten og naturen karrig med lite vegetasjon. Naturen på vestre Svalbard har generelt mer vegetasjon og man kan med fordel fordele noen flere besøkende til østre deler av Svalbard som er mer karrig med lite vegetasjon.

PolarQuest mener det kan være en viss logikk i å skille mellom landingsplasser for mindre og større ekspedisjonsskip, men denne sorteringen skjer nå automatisk, da mange steder er direkte uegnet for større skip med over 100 passasjerer. Små skip med mindre grupper unngår gjerne disse stedene som er "populære" for de store skipene og de har mange flere alternative muligheter for ilandstigning og velge beroende på forholdene (f.eks. is, vind). De store skipene er mer avhengig av faste plasseringer og har ikke samme mulighet til fleksibelt å tilpasse landinger. Svalbard blir etter forslaget fullstendig uinteressant for små båter, og hele konseptet kommer til å bli borte dersom dette vedtas.

PolarQuest mener også at virksomhetens søppelplukking forhindres. Turistskipene plukker i dag 3–4 tonn søppel som har skylt i land langs strendene årlig. Godt besøkte steder er mer søppelfrie enn mindre besøkte. Dette får ødeleggende konsekvenser for dyrene som blir viklet inn i garn og tau og dør eller spiser søppelet.

PolarQuest mener at å bevare steder og områder kan gjøres på så mange måter, men det må tilpasses hvert unikt område. PolarQuest og Sarl Polaris Expeditions har pekt på følgende alternative reguleringer: Fortsatt å sikre guidekompetanse, utvikle flere stedsspesifikke retningslinjer, støtte forskning for å studere effekt, regulere antall besøkende, besøk og tider, "hviletider", samarbeid mellom myndigheter og næring for å

administrere bruken av nettsted gjennom en database og samarbeid mellom myndigheter, forskning og næring for å studere virkningen.

PolarX ønsker å få bekreftet at reguleringen som gjelder for turistvirksomhet ikke omfatter "feltaktivitet", slik den er definert i forslag til ny feltsikkerhetsforskrift.

Arctica Expeditions AS mener det ikke er påviselige skader på naturen av at mindre grupper går fritt på land. Forslaget vil medføre kø og kaos på noen få lokaliteter og vil være fullstendig ødeleggende for virksomheten da gjestene ofte ønsker å gå i land der ingen andre går i land. Mange er fotturister og går lengre fotturer og er ikke primært interessert i hvalrosskolonier, gamle hytter og lignende. Ilandstigningsplasser blir oftest bestemt fleksibelt, med hensyn til vær, vind, isforhold, snøforhold og isbjørn på land. Et begrenset antall ilandstigningsplasser vil gjøre denne type fleksibilitet umulig. Virksomheten viser videre til at "ski & sail" er et stort produkt som er aktuelt i fra april til midten av juni. I juni er det oftest området ved nordvesthjørnet av Spitsbergen som er aktuelt da det der fremdeles er gode snøforhold på isbreene. Dersom regelverket skal endres som foreslått, mener virksomheten det må det skilles mellom 12-pax båter og større båter.

Sophie Cordon mener at det er de individuelt reisende, som ikke kjenner regelverket og som ikke vet hva kulturminner er og hvordan man oppfører seg i nærheten av dyrelivet, som er problemet - ikke turistvirksomhetene. Istedenfor nye reguleringer burde dagens regelverk vært lettere tilgjengelig, for eksempel gjennom et interaktivt kart og økt kontroll. Forslaget om å begrense ilandstigningslokalitetene viser liten forståelse for aktører som ikke tilbyr vanlig cruise. De som driver med skiekspedisjoner, brevandring eller toppturer til fots har andre behov enn større skip. Det er mange lokaliteter hvor ilandstigning ikke skaper problemer og som derfor ikke bør stenges. Få lokaliteter skaper unødige problemer, gir liten fleksibilitet og kan gå ut over sikkerheten. Det blir en dårlig opplevelse om trafikken øker for mye noen steder, slik vi f.eks. ser i Isfjorden ved Alkhornet. Vedkommende mener løsningen for å ta vare på miljø og kulturminner er organisert turisme, turister på egen hånd burde ikke få lov å gå ut i felt eller leie skuter og kjøre avgårde.

Fridrik Pall Fridriksson viser til at antallsbegrensningen på 39 personer på enkelte lokaliteter er urimelig, særlig siden forslaget ikke skiller mellom gjester og guider, isbjørnvakter eller båtfører. Det tar heller ikke hensyn til båtens kapasitet eller gjestenes opplevelse. En båt med 200 passasjerer vil måtte bruke 6 timer på en slik lokalitet om alle skal få 1 time på land. Med to ilandstigningslokaliteter pr. dag vil dette medføre svært lange arbeidsdager. Det foreslås at antall gjester begrenses til 50, og at guider og annet personale unntas fra begrensningen.

Rolf Stange, guide og ekspedisjonsleder bl.a. på seilbåten Arctica II (9 passasjerer og et mannskap på 3), mener at det ikke bør settes de samme restriksjonene for en gruppe på 12 som for en gruppe på 50, 100 eller enda flere passasjerer, da virkningene fra tråkk etc.

er vidt forskjellige. Stange beskriver turvirksomheten med mindre seilbåter som én langtur hver sesong hvor øyrikets utrolige mangfold står sentralt og å gå i land og dra på tur på mange forskjellige steder. Med 42 lokaliteter, eller noen flere, vil dette bli umulig da de av hensyn til sikkerheten er avhengige av fleksibilitet slik at de kan gå i land der hvor vind, vær, is og andre eventuelle faremomenter tillater det. Større skip vil nok kunne klare seg med noen kompromisser da turene er mye kortere, og man bruker et langt mindre antall lokaliteter. Større skip vil kunne innrette seg med f.eks. å ha flere foredrag eller noen form for underholdning ombord, og hvis det trengs er større skip raskere enn seilbåter og dermed har de det lettere for å komme til et annet sted tidlig innenfor rimelig tid. Alt dette gjelder ikke små seilbåter. Dersom myndighetene mener det er volumet som er problemet, bør man gjøre noe med dette fremfor å redusere fleksibiliteten på ilandstigningsplasser drastisk. Antallet passasjerer eller skip kan begrenses i tillegg til å stenge lokaliteter hvor det er konkret behov. Stange foreslår at det gjøres unntak for båter opp til 12 passasjerer slik at disse kan ferdes som i dag. Disse skaper ikke problemer for miljøet, men er avhengig av fleksibiliteten for å beholde god sikkerhet. Regelverket bør også omfatte individuelt reisende.

Aurora Expeditions motsetter seg forslaget og viser til at nasjonalparkene og naturreservatene er etablert for å sikre at folk har mulighet til å oppleve villmarken, og ekspedisjonscruiseturister besøker mindre enn 1 % av området som foreslås stengt. Virksomheten mener stenging av enkelte lokaliteter for mer enn 39 personer er diskriminerende, og at forslaget bærer preg av manglende forståelse for operasjonelle hensyn: hvem skal koordinere bruken av lokalitetene og hvordan skal dette gjøres? Virksomheten mener det ikke foreligger dokumentasjon på at nåværende aktivitet representerer et problem, og uttaler at det mangler sårbarhetsvurderinger på noen av lokalitetene som foreslås holdt åpne. De viser også til at valg av lokaliteter er foretatt uten dialog med bransjen, og mener at forslaget medfører fare for svært stor trafikk på lokaliteter utenfor verneområdene og konflikter med andre brukergrupper.

Håvard Velve mener ferdsel på snødekt mark ikke er nødvendig å tidfeste, men at det er tilstrekkelig å forby ferdsel på barmark/tint mark.

Ulf Prytz viser til at ekspedisjonscruise-turismen i dag er lokalisert til fem-seks klynger av ilandstigningssteder med særlig høy besøksfrekvens, i stor grad sammenfallende med de fleste av ilandstigningsstedene i forslaget: Hornsund, Bellsund med munningen av Van Mijenfjorden, Nord-Vest Spitsbergen, Liefdefjorden med Monacobreen, og Murchinsonfjorden på Nordaustlandet. Prytz stiller spørsmål ved om forslaget til regulering av ilandstigningslokaliteter, som innebærer konsentrasjon og videre vekst i anløp og landstigninger i disse områdene, kan «vurderes å ivareta reiselivsnæringens grunnlag for naturbasert reiseliv på sikt» slik direktoratet hevder. Han viser til at opplevelseskvaliteten er sterkt forringet når 4-6 ekspedisjons-cruise skip med til sammen kanskje 25-30 gummiåter «til enhver tid» har aktiviteter mer eller mindre samtidig innenfor et lite område. En slik konsentrasjon av trafikk påvirker dyre- og fugleliv i området og slitasje på

landskap og flora ved mange daglige landstigninger fra mange skip er uunngåelig.

Arctic Wildlife Tours mener en begrensning av ilandstigningsplasser vil skape et «disneyworld» og en B-destinasjon på Svalbard der alle skal på land på de samme stedene. Det vil øke belastningen svært mye på disse stedene og øke faren for ulykker for folk og dyr på de samme stedene. Det vil også fjerne muligheten for at aktører bidrar til et bedre miljø med plukking av plastsøppel og rapportering av plast på land. AWT foreslår at man i stedet benytter ferdselsforbud i gitte tidsrom ved behov, etablerer stedsspesifikke søknadsrutiner (som f.eks. i Antarktis og Sør Georgia) og bedrer håndhevingen av eksisterende regelverk.

Jon Teigeland er kritisk til direktoratets bruk av fakta og statistikk, og manglende vurderinger av konsekvenser for de åpne lokalitetene. 2019 er brukt som basisår, men båtturen har trolig variert både over tid og med isforholdene ulike år. En nærmere analyse av Sysselmesterens statistikk bør belyse utviklingen over tid, sesongvariasjonene og endringsdynamikken over tid. Han mener forbudet mot ilandstigning mest sannsynlig vil føre til at langt flere båter besøker de mest attraktive av de 42 stedene som forblir åpne. Han viser til at om lag 2/3 av dem ligger i nærheten av hverandre og utgjør 8-9 «honningkrukker» med over 500 besøk i 2019. Disse «klyngene» mener han kan få opp mot 1000 båtbesøk i sommerhalvåret hvis forslaget blir gjennomført. Miljødirektoratet har ikke gjort noe forsøk på slike vurderinger, ei heller om stor konsentrasjon av båtbesøk fortsatt vil gi uforstyrrede opplevelser (slik Miljødirektoratet hevder) eller uakseptable miljøvirkninger. Spesielt gjelder dette hvis båttrafikken blir vesentlig større enn i 2019, noe som en framtidsrettet forvaltning bør ta med i sine vurderinger. Miljødirektoratet bør se nærmere på samspillet mellom ulike lokaliteter, og også behovet for enkelte av de 42 lokalitetene som er foreslått. Han viser videre til at én av de 42 lokalitetene som foreslås i Nordaust-Svalbard naturreservat ikke var besøkt av en eneste båt i sesongen 2019, og kun en båt året før og at dette forslaget virker lite gjennomtenkt. Han mener videre at en større konsentrasjon av båtturen kan føre til behov for å regulere antall båter, og eventuelt å spre trafikken på flere lokaliteter. Det bør derfor vurderes mer omfattende reguleringer slik som å fastsette tak på antall båter av ulike typer og mindre omfattende reguleringer som for eksempel å holde flere lokaliteter åpne og først stenge lokaliteter når negative miljøvirkninger nærmer seg grenser for hva som er akseptabelt.

Natural World Safaries har forståelse for behovet for å redusere antall besøkende fra store skip, men mener forslaget ikke bør gjelde for mindre båter med mindre enn 20 passasjerer og 2-3 guider

5.1.4 Sysselmesterens vurdering

Sysselmesteren viser til at hensikten bak forslaget til endringer i miljøregelverket, er å sikre det overordnede målet om bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur samt svalbardmiljølovens formål om et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard. Forslaget retter seg derfor i stor grad mot å hindre at ferdsel fra sjøbasert turisme brer seg ut over større deler

av Svalbard, og dermed fører til tap av villmarksnaturen. En kanalisering av ferdselen gjennom den foreslåtte ilandstigningsreguleringen, vil etter vårt syn være et målrettet virkemiddel for å oppnå miljømål og svalbardmiljølovens formål.

Forslaget har møtt motstand, særlig fra ekspedisjonscruisesegmentet. Kritikken går blant annet på manglende kunnskapsgrunnlag, manglende forholdsmessighet, og det hevdes også at forslaget er lovstridig. Tilgjengelig kunnskap om ferdselsslitasje, forstyrrelse av dyreliv og påvirkning på kulturminner er lagt til grunn for forslaget. I tillegg er klimaendringer og effektene de har på Svalbards naturmiljø og kulturminner et avgjørende bakteppe for forslaget. Hvordan disse gir seg utslag og virker sammen med annen påvirkning har man begrenset kunnskap om, men at det har innvirkning på naturmiljøet og kulturminnene er ikke tvilsomt. Førre-var-prinsippet sammen med en vurdering av hvor mye samlet belastning naturmiljø, arter og kulturminner tåler blir derfor svært viktig når man nå skal foreslå nye reguleringer.

Regulering av ilandstigning vil åpenbart innebære en innskrenking av ekspedisjonscruiseoperatørenes fleksibilitet. Det vil likevel være mulig å gå i land på lokaliteter rundt hele øya, og det er ikke foreslått en regulering som begrenser ferdselen i verneområdene når man er kommet i land. Dette med unntak av de 6 lokalitetene der det er trukket opp grenser for ferdselen. Reguleringen retter seg mot den organiserte ferdselen, som utgjør den største andelen av ilandstigninger fra båt på Svalbard. Den gjelder dermed også for eksempelvis filmproduksjon, i den grad den aktuelle produksjonen faller inn under definisjonen av turistvirksomhet slik den er definert i feltsikkerhetsforskriften. At det også er utfordringer med de uorganiserte, som må regnes som individuelle reisende, er ikke tvilsomt. Samtidig er antallet private reisende på et helt annet nivå enn den organiserte ekspedisjonscruiseturismen. Sysselmesteren har også vektlagt at lokalbefolkningen må ha større muligheter for ferdsel enn det organiserte reiselivet. Etter Sysselmesterens vurdering tilsier forholdsmessighetsvurderingen av forslaget at det med nåværende omfang av private reisende ikke er nødvendig å også gjøre reguleringen gjeldende for privatpersoner. Sysselmesteren viser til vurderingen gjort innledningsvis og anser forslaget slik det står nå som forholdsmessig, og kan ikke se at reguleringen er lovstridig.

Ved utvelgelse av ilandstigningsområder er det vektlagt hvilke lokaliteter som har vært mest besøkt de siste årene, i tillegg til enkelte lokaliteter med mindre besøk, men som man har vurdert vil tåle et økt ferdselstrykk. At det er færre lokaliteter på østsiden av Svalbard, skyldes at det her er naturreservater. Reservatene har et strengere vern enn nasjonalparkene, og det skal følgelig være mindre ferdsel og aktivitet i disse områdene. Høringen har belyst at det kan være behov for å åpne flere lokaliteter, både for å minske trykket på de øvrige lokalitetene og for å gi noe større fleksibilitet for næringen. Blant annet er det meldt ulike behov for store og små skip, og dette bør også hensyntas i utvelgelse av lokaliteter. Ved en eventuell utvelgelse av ytterligere lokaliteter, kan det etter

Sysselmesterens vurdering være hensiktsmessig å gå i dialog med næringen. Noen differensiering i regelverket mellom små og store skip, er det likevel etter vårt syn ikke grunnlag for.

Antallsbegrensninger på enkelte av lokalitetene er satt for å beskytte særlig sårbare natur- og kulturminneverdier. I stedet for å holde lokaliteten stengt, har man åpnet for en begrenset ferdsel. Antallsbegrensningen er begrunnet i miljøhensyn. At dette medfører noe større utfordringer for de større skipene, kan være en konsekvens av dette. Noen forskjellsbehandling er det etter Sysselmesterens syn likevel ikke tale om. Forslaget er begrunnet i miljøhensyn, som skal veie tyngst ved interessekonflikt. Spørsmålet om tilretteleggingstiltak på lokalitetene som erstatning for annen regulering er etter Sysselmesterens vurdering lite aktuelt. Slik tilrettelegging er etter vår vurdering ikke i tråd med svalbardmiljølovens formål, og etter vår vurdering ikke en ønsket utvikling i miljøvernet på Svalbard.

Når det gjelder bookingsystem og landing på lokaliteter så er dette ikke en oppgave for det offentlige. Dette må næringen selv finne løsninger på.

Argumentet om at forslaget utgjør en sikkerhetsrisiko, er etter Sysselmesterens syn feilslått. Det er forventet at de som driver ekspedisjonscruise på Svalbard gjør risikovurderinger og ikke utsetter sine gjester for fare, og at man dermed ikke går i land på lokaliteten dersom det ikke vurderes å være trygt.

Når det gjelder fremtidig bruk av Isfjorden, ser Sysselmesteren at det kunne vært gjort vurderinger av mulige interessekonflikter. Likevel er det et uttalt politisk mål at turisme skal sentreres til Isfjorden, og en kanalisering av ferdselen er et svar på dette. Det er allerede en del lokaliteter i Isfjorden som benyttes av ekspedisjonscruisenæringen, uten at dette har vært et stort problem hverken for lokalbefolkning eller reiseliv basert i Longyearbyen. En ser for seg at det stort sett er de samme lokalitetene som vil benyttes også etter en eventuell regelendring.

Sysselmesteren har også forståelse for at velferden i Ny-Ålesund ikke ønsker ilandstigning ved sin velferdshytte ved Camp Zoe, men kan ikke se at dette er et tilfelle som skiller seg ut sammenliknet med eksempelvis både velferdshytter og private hytter i Isfjorden, der det er åpent for ilandstigning.

Datoer for ilandstigningsreguleringen er satt for ikke å utelukke de operatørene som tilbyr aktiviteter på våren og som har et annet ilandstigningsmønster enn de ekspedisjonscruiseoperatørene som har sin hovedsesong på sommeren. Dette gjelder eksempelvis operatører som tilbyr ski og seil. På den ene siden ville det være hensiktsmessig å følge samme datoer som fuglereservater mv (15. mai), både for enkelthets skyld og av hensyn til fuglen. Når det likevel er foreslått 25. mai, er det blant annet for å

ikke avskjære aktiviteten, som i stor grad pågår fra begynnelsen av mai til midten av juni, og fordi denne type turister som hovedregel oppsøker snøkledd fjellsider og i svært begrenset grad oppholder seg i områder der det eksempelvis er mye fugl. Sysselmesteren vurderer at miljøvirkningene av denne aktiviteten er liten, og at det vil være urimelig av den grunn å med regelverksendringene fullstendig utelukke et etablert konsept. En forholdsmessighetsvurdering tilsier derfor at man beholder datoen 25. mai slik den er satt i regelverket. Det er en forutsetning at svalbardmiljølovens aktsomhetsbestemmelser i tillegg til eventuelle egne vernebestemmelser følges, slik at fugl og dyreliv hensyntas. Det er foreslått å stenge sårbare lokaliteter, heller enn å begrense ilandstigningen til enkelte punkter. Dette er vurdert, men vil etter Sysselmesterens vurdering ikke svare ut oppdraget med å hindre at ferdselen sprer seg til ytterligere områder på Svalbard, og sikre opprettholdelse av uberørt villmark. Videre er vår vurdering at en kanalisering av ferdselen både vil forenkle myndighetenes kontroll av turismen, og overvåkning av lokalitetene med tanke på påvirkning av ferdsel.

En rekke høringsparter har foreslått konsesjonsordning på skip som en alternativ løsning for å begrense ferdselstrykket. Sysselmesteren er enig i at en konsesjonsordning vil kunne være en god og effektiv regulering for å begrense volumet på turismen. En konsesjonsordning vil kreve omfattende utredning, og må også sees i sammenheng med annet regelverk. Det er derfor ikke mulig med en slik ordning i denne omgang, men man bør iverksette en utredning.

Sysselmesterens tilrådning

Regulering av ilandstigning sikrer en kanalisering av ferdselen og hindrer at nye områder tas i bruk. Reguleringen er et nødvendig grep for å ivareta miljømål, regelverk og svare på det oppdraget som er gitt fra Klima- og miljødepartementet. Forslaget støttes.

Sysselmesteren anbefaler at man ser på muligheten for å legge til flere ilandstigningspunkter. I denne sammenheng vil det være relevant å gå i dialog med cruisenæringen for å kartlegge behovet.

Når ferdselen kanaliseres på færre områder enn tidligere, er det avgjørende med et overvåkningsprogram på lokalitetene slik at man over tid kan vurdere hvordan ferdselen påvirker lokalitetene. Det er også nødvendig med en hjemmel for å stenge lokaliteter som ikke tåler ferdselstrykket, og åpne nye lokaliteter dersom det blir nødvendig.

Sysselmesteren anbefaler også at man igangsetter en utredning av konsesjonsordning for skip med reiselivsaktivitet på Svalbard for å kunne vurdere det totale volumet og antallet som seiler i verneområdene. Dette må sees i sammenheng med annet regelverk på Svalbard, blant annet feltsikkerhetsforskriften og sjøfartsregelverket. Videre vil det etter vår vurdering være naturlig at endringene som nå foreslås evalueres etter en periode. Videre vil også være naturlig å se mer helhetlig på sammenhengen mellom miljøregelverket og sertifiserte Svalbardguider, under forutsetning av at det kommer på plass.

5.1.5 Miljødirektoratets vurdering

Regulering av ilandstigning

Vi støtter sysselmesterens tilrådning om å beholde den foreslåtte reguleringen.

Miljømålene for Svalbard sier bl.a. at omfanget av villmarkspregede områder skal opprettholdes og at flora, fauna og verneverdige kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt, og de naturlige økologiske prosessene og det biologiske mangfoldet skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket av aktivitet. Svalbard er et av Europas siste villmarksområder og det høyarktiske området i verden som er lettest tilgjengelig for turister. Økningen i sjøbasert turistvirksomhet, særlig cruiseturisme, medfører økt ferdsel i villmarksområdene. Vi vet at forholdene på Svalbard gir høy sårbarhet både for slitasje på vegetasjon og terreng, og for forstyrrelser av dyrelivet. Når ferdselen øker og nye områder tas i bruk, blir flere områder utsatt for påvirkning med økt fare for forringelse av villmarksnaturen. Økt turisme i villmarksområdene vil med stor sannsynlighet også føre til økt forstyrrelse av dyrelivet i en situasjon hvor også klimaendringer setter dyrelivet under større press enn tidligere. Samtidig er turistvirksomhetens bruk av verneområdene i dag lite regulert utover de ferdselsreguleringer som gjelder for enhver, slik at myndighetenes virkemidler for å opprettholde miljømålene er begrenset.

I den siste stortingsmeldingen om Svalbard²¹ gir Stortinget følgende føringer for utviklingen av reiselivet: utviklingen skal være bærekraftig og skje innenfor de rammer som ligger i miljømålene, miljøregelverket og annet regelverk på Svalbard. Det sies videre at det særlig skal legges til rette for et miljøtilpasset reiseliv i områder nærmest Longyearbyen med planområdet og tilgrensende områder, samt Isfjord-området og Forvaltningsområde 10. Føringerne ligger også til grunn for regjeringens strategi for næringsutvikling på Svalbard, Innovasjon og næringsutvikling på Svalbard 11/2019. Utviklingen de senere år viser imidlertid at store deler av Svalbard tas i bruk i sjøbasert turisme. Stadig nye ilandstigningslokaliteter tas også i bruk.

Reguleringene skal føre til at samlet belastning fra ferdsel ikke øker fra dagens nivå, uten å begrense omfanget av turismen. Gitt at det ikke skulle innføres et tak på omfanget av turismen, vil en reduksjon i påvirkning fra ilandstigninger kreve reguleringer som i større grad kanalisere ferdselen og forhindrer at nye, uberørte områder tas i bruk og påvirkes.

Vi er enige med Sysselmesteren og flere av høringsinstansene som viser til at det er hensiktsmessig å se på andre reguleringer for å kunne regulere volumet av turister enten til Svalbard eller f.eks. innenfor ekspedisjonscruise. Dette ligger imidlertid utenfor forslagene vi skal ta stilling nå og nye reguleringer ville kunne ta tid å få på plass. For å nå formålet beskrevet over, anser vi det nødvendig å gjennomføre endringer i regelverket nå.

²¹ Meld. St. 32 (2015–2016) Svalbard

Flere av operatørene (AECO, Polar Quest, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Tallship Company, Aurora Expeditions) mener at ferdsel fra båtbasert turisme kun berører 1% av landarealet på Svalbard og at regulering til bestemte ilandstigningsområder i verneområdene derfor er uforholdsmessig med tanke på påvirkningen.

Miljødirektoratet mener denne fremstillingen blir feil, ettersom sammenhengende vegetasjon bare finnes i lavlandsområdene langs kysten og i isfrie dalfører. Mindre enn 10% av landarealet har biologisk produksjon av betydning. Siden menneskelig virksomhet også er konsentrert i de isfrie lavlandsområdene, berører inngrep og ferdsel en relativt stor del av de biologisk mest produktive landområdene.

Små båter og større skip

Flere virksomheter mener at reguleringen ikke bør gjelde for de mindre båtene ettersom disse har en vesentlig mindre miljøpåvirkning ved ilandstigning. Disse har også vist til at hensyn til sikkerhet nødvendiggjør fleksibilitet til å gå i land der vær- og forhold tilsier det, samt at disse ofte tilbyr et annet konsept hvor det i større grad er ønskelig å være alene på en lokalitet og drive ulik aktivitet derfra.

Vi er enige i at det er forskjell på om 12 eller mange hundre passasjerer går i land på enkelte lokaliteter. Vi ser at mindre båter har behov for større grad av sikkerhet enn store båter, bl.a. ved å kunne ankre opp i trygge havner, og vi ser også at gjennom foreslåtte ilandstigningsforslag vil muligheten for å være helt alene på selve ilandstigningslokaliteten bli sterkt redusert i de aktuelle verneområdene. Formålet med forslagene er imidlertid å redusere den samlede belastningen av ferdsel. Det er derfor viktig å sørge for at ferdsel fra sjøbasert turisme ikke brer seg ut over større deler av Svalbard, herunder hindre at stadig nye lokaliteter tas i bruk og dermed fører til forringelse av villmarksnaturen. Mindre båter bidrar også til at nye ilandstigningsområder tas i bruk.

"Alle" ønsker å kunne være alene på en lokalitet med sine turister. Dette er imidlertid ikke mulig av hensyn til naturverdiene og miljømålene vi skal ivareta. Som også Norsk Polarinstitutt påpeker i sin uttalelse fremgår det av miljømålene for Svalbard at det er miljøverdiene som skal veie tyngst i avveining opp mot andre interesser. Hensynet til å kunne tilby en stadig økende turistgruppe opplevelsesprodukter hvor man er sikret å være helt alene på en ilandstigningslokalitet kan derfor ikke gå foran hensynet til bevaring av villmarksområder på Svalbard.

Den unike villmarken kan fremdeles oppleves og formidles ombord på båten, gjennom ilandstigning og ved ferdsel innover på land. Vi kan derfor ikke se at interessene til de mindre turoperatørene her er så spesielle at det tilsier at det må gjøres unntak fra reguleringen for dem. De 13 ilandstigningsområdene hvor det er foreslått en

antallsbegrensing for hvor mange som kan gå i land samtidig vil ifølge noen høringsuttalelser ikke være interessante for de større aktørene pga. tidsbruken på lokaliteten for å få alle turistene i land. Dersom dette er tilfellet, vil ilandstigningsområder med antallsbegrensing innebære en fordel for mindre aktører som i større grad vil kunne benytte slike lokaliteter uten konkurranse med de større skipene. Mindre båter vil fremdeles kunne tilby helt unike turopplegg innover på land, i god avstand fra selve ilandstigningslokaliteten og hvor de fremdeles vil ha store muligheter til å finne lokaliteter uten andre mennesker. De vil også kunne ankre opp på steder ingen andre er f.eks. for å overnatte. Det samme vil gjelde av hensyn til sikkerhet: reguleringen gjelder kun ilandstigning og det er fullt mulig å søke ly/ankre opp på steder som ikke er en åpen ilandstigningslokalitet så lenge man ikke går i land. For øvrig vil nødrettsbetraktninger gjelde her som overalt ellers.

Statistikken for de siste års sesonger viser at 12-pax båtene er de som øker mest i antall. Det er gode grunner til å anta at dersom disse unntas ilandstigningsreguleringen vil økningen tilta, slik at effekten av reguleringen blir mindre. Det er belastningen fra ferdselen fra et samlet reiseliv man ønsker å redusere – da må også reguleringen gjelde for alle som driver sjøbasert reiseliv, ikke bare for enkelte slik at man kan organisere seg ut av et forbud.

Det er krevende å innrette ny regulering slik at det tas hensyn til alle aspekter av et mangeartet reiseliv, og slik at alle aktører i stor grad kan fortsette som før. Vi har til nå hatt et reiseliv som i veldig stor grad har kunnet drive ilandstigning fritt over store deler av Svalbard og en regulering vil dermed måtte føre til endret praksis.

Belastning på utvalgte lokaliteter

Flere av høringsinnspillene påpeker at en kanalisering til de 42 lokalitetene som ble foreslått i høringen vil føre til en økt belastning på de utvalgte områdene sammenlignet med dagens bruk. Miljødirektoratet kan ikke utelukke at dette kan bli en konsekvens av forslaget. Samtidig er det vår oppgave å vurdere den totale miljøgevinsten av forslaget, og oppdraget legger opp til aksept for økt påvirkning i enkelte områder dersom det samlet sett vil redusere den *samlede belastningen fra ferdsel* i verneområdene. Miljødirektoratet mener at miljøgevinsten ved kanalisering er så stor at den veier opp for eventuelt økt lokal påvirkning ved de åpne lokalitetene. Det tas også i betraktning at ferdsel ved de åpne lokalitetene skal foregå skånsomt ved at ferdsel skal foregå langs eksisterende stier der det finnes og det legges opp til at forvaltningen skal utarbeide stedsspesifikke retningslinjer som skal gjelde for alle.

Reguleringen av ilandstigning gjelder for utvalgte verneområder, og verneområdene i Isfjorden m.fl. er unntatt reguleringen. Øvrige områder som ikke er vernet er ikke berørt av reguleringen, og kan besøkes av turistoperatører som før. Dette vil også bidra til å lette trykket ved de utvalgte ilandstigningsområdene.

Flere viser til at reguleringen forutsetter at myndighetene tar ansvar for å utvikle og følge opp et bookingsystem for bruk av ilandstigningslokalitetene. Miljødirektoratet vil, i likhet med Sysselmesteren, påpeke at det ikke er noen myndighetsoppgave å etablere og følge opp et bookingsystem av hensyn til reiselivet for å unngå opphoping av båter og folk på den enkelte lokalitet. Dette må næringen selv ta ansvar for å finne løsninger på om nødvendig.

Kriterier for utvalg av ilandstigningsområder

Flere høringsuttalelser nevner at kriteriene som er lagt til grunn for utvelgelse av lokaliteter er mangelfulle og at ilandstigningslokalitetene burde vært valgt ut i dialog med næringen.

Formålet med reguleringen er ikke å skjerme bestemte lokaliteter, men å kanalisere ferdselen for å redusere menneskelig påvirkning i de angitte verneområdene på Svalbard. Ut fra dette har vi i arbeidet definert hvilke hensyn som bør vektlegges i vurderingen av om et område skal være et ilandstigningsområde som fortsatt kan brukes av turistvirksomheter. Disse hensynene er omtalt som kriterier.

Utvelgelsen er ikke bare basert på hvilke spesifikke områder som er særlig sårbare og behøver et vern, men bygger på en totalvurdering av sårbarhet, reiselivets behov for ilandstigningsområder og vurdering av om bruken kan fortsette ut fra at lokaliteten allerede er påvirket (nærmere beskrevet i høringsnotatet pkt. 6.4.4). Vi vurderer det som formålstjenlig å konsentrere ferdselen og videreføre bruk i områder som allerede er under påvirkning, fremfor at nye og mer uberørte områder tas i bruk og påvirkes. Enkelte områder, som ble regnet som svært sårbare, ble tatt ut av utvalget, for eksempel Ossian Sars naturreservat. Når det gjelder reiselivets behov er det i utvelgelsen tatt utgangspunkt i de mest brukte ilandstigningsområdene, de som i 2018 og 2019 hadde mer enn 500 ilandstigninger. I høringen er det kun kommet ett konkret forslag til nytt ilandstigningsområde i tillegg til høringsforslaget.

Noen høringsinstanser stiller spørsmål ved hvorfor det er foreslått så få ilandstigningsområder øst på Svalbard. I St.meld. nr. 22 (2008–2009) Svalbard ble det vist til at Svalbard grovt sett kan deles i tre soner ut fra akseptabel påvirkning fra ferdsel. Lavest påvirkning aksepteres i naturreservatene. I de tre store nasjonalparkene fra 1973 aksepteres en noe større grad av ferdsel og påvirkning. I de øvrige områdene, som omfatter sentrale Spitsbergen med Isfjord-området og lokalsamfunnene, er aksepten for påvirkning fra ferdsel generelt større enn i naturreservatene og nasjonalparkene fra 1973. Denne tredelingen ligger fortsatt til grunn og følger også av den siste Meld. St. 32 (2015–2016) Svalbard og er tatt hensyn til i utvalget av ilandstigningsområder. I tillegg vises til at reservatene er referanseområde for forskning og også derfor bør beskyttes mot påvirkning.

Utvalget gjenspeiler også den eksisterende områdebruken på Svalbard, der Nordvest-Spitsbergen er mest besøkt. I naturreservatene i øst er det færre lokaliteter som har vært brukt.

Norsk Polarinstitutt bemerker at det er lagt stor vekt på slitasje av vegetasjon og fare for slitasje av vegetasjon som følge av ferdsel, men det er ikke tydelig hvordan det er lagt vekt på dette i valg av lokaliteter. Det er videre ikke all vegetasjon på Svalbard som er like sårbar. Noen steder er det markante tegn etter menneskelig ferdsel, i hovedsak i form av stidannelse, mens andre steder tåler vegetasjonen ferdsel og man kan se at det også gror igjen etter f.eks. beiting fra gås.

Hensynet til å unngå slitasje på vegetasjon har ikke hatt like stor vekt for alle foreslåtte ilandstigningsområder, blant annet fordi vi mener det er hensiktsmessig å prioritere videre bruk av allerede påvirkede områder og fordi andre hensyn også spiller inn i utvalget av områder. Det er myndighetenes ønske å utarbeide stedsspesifikke retningslinjer som skal gjelde for alle for de utvalgte ilandstigningsområdene. I tillegg til forslaget om ny bestemmelse i forskrifter om verneområder om ferdsel langs stier der slike finnes, forventes dette å ha en avbøtende effekt på terrengslitasje. Vi viser for øvrig til beskrivelse av kriterier for utvalget over i dette avsnittet.

Ilandstigningsområder

Høringen viser at mange er bekymret for at det er for få lokaliteter og for få alternative steder for ilandstigning i nærheten av hverandre, og at dette gir liten fleksibilitet når omstendigheter knyttet til værforhold, isbjørn på land og lignende gjør det vanskelig å bruke den åpne lokaliteten. Turistoperatørene er også bekymret for at opplevelsesverdien synker dersom det blir trengsel ved ilandstigningsområdene. AECO og Hurtigruten mener det ikke er god nok geografisk spredning av åpne og tilgjengelige lokaliteter, og viser her spesielt til øst på Svalbard som har mange områder med antallsbegrensing. De mener kriteriet om at det skal være færrest områder i øst fremstår som ubegrunnet.

Norsk Polarinstitutt mener at det bør vurderes å legge til flere ilandstigningsområder for å avbøte presset på de som er utvalgt. Sysselmesteren har også vist til at det bør vurderes å åpne noen flere ilandstigningsområder.

Miljødirektoratet viser til at det er et politisk ønske om å holde ferdsel i naturreservatene på et lavt nivå på Svalbard, og slik at turismen skal konsentreres rundt Longyearbyen, Isfjordenområdet og forvaltningsområde 10, som omtalt over. Miljødirektoratet mener at det er volumet av ferdsel som i praksis vil avgjøre hvor mange lokaliteter det kan sies å være behov for dersom en skal unngå trengsel, stor slitasje og unødig forstyrrelser. Det ville i så fall tilsi at myndighetene med økt trafikk stadig ville måtte åpne nye ilandstigningsområder, noe som i så fall vil motvirke formålet med reguleringen.

Vi har i høringen fått enkelte innspill til foreslåtte ilandstigningsområder, men det er svært få tilbakemeldinger på hvilke områder som i tillegg bør være åpne, og hvor det er behov for større fleksibilitet med flere ilandstigningsområder (utover at det er færre lokaliteter øst på Svalbard). Miljødirektoratet viser til at det har vært en høring, med utvidet høringsfrist, der alle høringsparter har hatt en likestilt anledning til å komme med innspill til de foreslåtte ilandstigningsområdene. Det har fra myndighetenes side vært fremhevet at muligheten til å påvirke forslagene, herunder å foreslå nye lokaliteter eller andre endringer, skjer under høringen. Det har også vært oppfordret til å ta kontakt med direktoratet slik at vi kan ha en dialog om høringsforslaget. Disse mulighetene til å påvirke er i liten grad benyttet til å komme med konkrete innspill til ilandstigningsområder som bør være åpne for turistvirksomheter.

Vi har gått gjennom de ilandstigningsområdene som er konkret omtalt i høringsinnspillene. De fleste omhandler spørsmål ved utvelgelsen av noen av de foreslåtte områdene. Miljødirektoratet har gjort følgende vurderinger av disse innspillene:

- Camp Zoe (Krossfjorden)
Velferden i Ny-Ålesund ønsker å ta ut dette ilandstigningsområdet av hensyn til de som bruker hytta som rekreasjonstilbud. Vi støtter Sysselmesterens vurdering her og kan ikke se at dette tilfellet skiller seg fra andre velferdshytter og private hytter i Isfjorden, der det er åpent for ilandstigning.
- Hamburgbukta (sør for Magdalenefjorden)
Omtalt av PolarQuest som en veldig utsatt plass, og det spørres hvorfor denne er med. Hamburgbukta har varierende besøkstall fra år til år, enkelte år > 200, andre år ingen. Basert på gjennomsnittlige besøkstall i perioden 1996-2019 er den blant de 10 mest besøkte stedene på Nord-Vesthjørnet, og vurderes derfor som et aktuelt alternativ om det er mange båter i Magdalenefjorden. Vi foreslår at Hamburgbukta opprettholdes som et ilandstigningsområde.
- Vårsolbukta (Bellsund)
Ilandstigningsområdet er foreslått tatt ut av Tommy Sandal pga. sårbart dyreliv og vegetasjon, og foreslås erstattet med Kapp Martin. Vi vurderer det som lite aktuelt å ta ut Vårsolbukta etter høring pga. attraktiviteten. Kapp Martin vil kunne være et attraktivt sted å gå i land med gode opplevelseskvaliteter, men det vil samtidig åpne et nytt ilandstigningsområde i et urørt Ramsar-område, som er svært viktig for fugl. Vi tilrår derfor ikke å bytte ut Vårsolbukta med Kapp Martin, men ønsker heller å la nåværende aktivitet fortsette i Vårsolbukta.
- Depotodden (nord på Nordaustlandet)
Depotodden er omtalt av PolarQuest som en veldig utsatt plass som krever rolige sjø- og vindforhold. Området ble inkludert i utvalget på bakgrunn av at området ble

vurdert som en robust lokalitet som kunne tåle en del ferdsel. Området er lite brukt, men ble foreslått som et tillegg til mer brukte foreslåtte områder i øst. Miljødirektoratet vurderer at ilandstigningsområdet bør videreføres.

- Freemannsundet (Barentsøya)

I høringsutkastet omtalt som Sundneset. Polar Quest stiller spørsmål ved dette ilandstigningsområdet og påpeker at den ofte er "opptatt av isbjørner" og at ilandstigning kan være krevende pga. sterk strøm. Samlet sett, over alle år, er stedet blant de tre mest besøkte i østlige områder på Svalbard. Vi foreslår derfor å videreføre ilandstigningsområdet.

- Diskobukta (Edgeøya)

AECO stiller spørsmål ved hvorfor denne er med, fordi den er utfordrende å legge til ved. De påpeker også at det her er fare for å påtreffe isbjørn på grunn av krykkjekolonien på stedet. Samlet sett, over alle år, er stedet blant de 10 mest besøkte i øst på Svalbard. Det er heller ikke foreslått andre spesifikke ilandstigningsområder som et alternativ til Diskobukta i denne delen av Svalbard. Vi foreslår derfor at Diskobukta opprettholdes som et ilandstigningsområde.

Videre er det kommet ett konkret forslag til en ny lokalitet i høringen som foreslås åpnet:

- Sjuøyane (nord for Nordaustlandet)

Øygruppa er omtalt av PolarQuest i høringa og foreslått tatt inn. Ved omtale av Sjuøyane i høringsuttalelsene, antar vi det er Phippsøya det er ønske om å ta inn. Øya har to ulike ilandstigningsområder som brukes jevnlig, Isflakbukta og Horgvika. Ilandstigningsområdene har ulik eksponering som gir en fleksibilitet for å kunne gå i land ved ulike værforhold. Områdene er sårbarhetsvurdert av NINA, og klassifisert som middels sårbar, da de er registrerte liggeplasser for hvalross. Miljødirektoratet mener Isflakbukta og Horgvika er godt egna som ilandstigningsområder, gitt at hensyn til hvalrosskolonier utvises ved ilandstigning.

Utover denne endringen har ikke høringsuttalelsene gitt grunnlag for åpning av ytterligere områder. Vi ser bekymringen for økt slitasje på åpne områder og at flere ilandstigningsområder vil kunne redusere potensiale for dette. Vi ser også at mange av høringsinnspillene omtaler bekymring for dårligere opplevelser som følge av mye folk på de åpne områdene, samt også mindre fleksibilitet. Hvordan en turist ombord på et skip med mange andre opplever uberørthet og i hvilken grad det å gå i land sammen med mange andre reduserer verdien av opplevelsen når seilingslandskapet hovedsakelig er uberørt, vil trolig variere. Størst betydning har det nok for turopplegg med et lavt antall deltagere hvor selve konseptet er å dra på tur "alene" i villmarksområder. Som nevnt over kan imidlertid ikke reiselivets ønske om å være alene på lokaliteter i Svalbards natur gå på bekostning av bevaring av den sårbare villmarksnaturen for fremtiden.

Vår samlede vurdering er at forslaget åpner for et tilstrekkelig antall ilandstigningsområder i verneområdene. Dette er områder som til nå har vært de mest besøkte, og som har stor variasjonsbredde og muligheter for gode opplevelser. I tillegg er verneområdene i Isfjorden og ikke-vernede områder åpne for ilandstigning. Vi ser ikke nå at vi har grunnlag for å foreslå nye ilandstigningsområder.

Endringer i ilandstigningsområder

I og med at miljøregelverket i dag har få reguleringer av turistvirksomheters ilandstigning, vil reguleringen medføre en endring. Forslagene er i høringsnotatet vurdert å redusere den samlede belastningen fra ferdsel og slik bidra til at miljømålene for Svalbard kan nås.. Effektene av reguleringen, både for naturen og for turistnæringen, vil være mer tydelig etter at reguleringen har virket og vi har skaffet oss erfaringer gjennom praksis.

Sysseimesteren mener at når ferdselen kanaliseres på færre områder enn tidligere, er det avgjørende med et overvåkningsprogram på lokalitetene slik at man over tid kan vurdere hvordan ferdselen påvirker lokalitetene. Det er også nødvendig med en hjemmel for å stenge lokaliteter som ikke tåler ferdselstrykket, og åpne nye lokaliteter dersom det blir nødvendig.

Miljødirektoratet er enig i at lokalitetene bør overvåkes og at det på bakgrunn av erfaring og overvåkning kan være grunnlag for å endre på hvilke ilandstigningsområder som bør være åpne for turistvirksomheter i fremtiden. Slike endringer vil være forskriftsendringer og vil bli gjenstand for høring. Det vil være viktig at nye områder ikke åpnes uten at disse er sårbarhetsvurdert, og at det også foreligger miljøfaglige vurderinger for stengning. Vår vurdering er at det kan være hensiktsmessig med en slik vurdering etter at reguleringene har virket en tid, men at utgangspunkt bør være at det ikke foretas hyppige endringer slik at reguleringen blir mest mulig forutsigbar. Vår vurdering er videre at behov for endringer begrunnet i en økning i turister, cruisebåter- og skip, bør løses gjennom andre mer målrettede virkemidler for å regulere volum, som f.eks. konsesjonsordninger, se under.

Dato for ilandstigning

I nasjonalparkene er det foreslått at ilandstigning kan skje uten hinder av reguleringen i perioden 1. januar til 25. mai på snødekt og frossen mark. Det foreslås i høringen at det bør være adgang til å gå i land overalt helt frem til 15. juni av hensyn til turer med ski, såkalt ski and sail. Polarinstituttet mener at ilandstigning bør avskjæres tidligere ettersom yngletida er den mest sårbare tida for dyr og fugler, og den 25. mai er den allerede godt i gang. Det er også vist til at forbudet mot ferdsel i naturreservatene starter 15. mai.

Sysseimesteren tilrår å beholde den foreslåtte datoen 25. mai for å ikke avskjære aktivitet for operatører som tilbyr ski og seil. Sysseimesteren legger blant annet vekt på at denne typen turister som hovedregel oppsøker snøkleddede fjellsider og i svært begrenset grad oppholder seg i områder der det eksempelvis er mye fugl.

Miljødirektoratet legger til at reguleringen vil åpne for ferdsel for alle operatører, ikke bare ski og seil. Ettersom reguleringen er begrenset til snø- og isdekt mark regnes likevel potensialet for negativ miljøpåvirkning som mindre enn ellers. Miljødirektoratet støtter Sysselmesterens tilrådning.

Datoer for ilandstigningsreguleringen er satt for ikke å utelukke de operatørene som tilbyr aktiviteter på våren og som har et annet ilandstigningsmønster enn de ekspedisjonscruiseoperatørene som har sin hovedsesong på sommeren. Dette gjelder eksempelvis operatører som tilbyr ski og seil. På den ene siden ville det være hensiktsmessig å følge samme datoer som fuglereservater mv (15. mai), både for enkelhets skyld og av hensyn til fuglelivet. Når det likevel er foreslått 25. mai, er det blant annet for å ikke avskjære aktiviteten som pågår fra begynnelsen av mai til midten av juni i for stor grad. Dette sett i lys av at denne typen turister som hovedregel oppsøker snøkledde fjellsider og i svært begrenset grad oppholder seg i områder der det eksempelvis er mye fugl.

Adgang til regulering av ilandstigning

Formålet med nasjonalparkene er å verne større uberørte eller i det vesentligste uberørte naturområder, når de kan ha verdi for forskning og opplevelse, jf. svalbardmiljøloven § 16 første ledd. Svalbardmiljøloven § 16 fastslår at ingen varig påvirkning av naturmiljøet eller kulturminner skal finne sted i nasjonalparkene, og at landskapet med planter, dyreliv og geologiske forekomster skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensning og annen virksomhet, herunder ferdsel, som kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet eller kulturminner. Svalbardmiljøloven fastslår med dette at ferdsel kan reguleres i nasjonalparker når det kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet eller kulturminner.

Naturreservater kan totalfredes, jf. svalbardmiljøloven § 17. Opplevelsesverdien av området er ikke endel av det egentlige verneformålet i naturreservater.

Det følger av svalbardmiljøloven § 11 at det skal være verneområder på Svalbard som omfatter variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer, bidrar til å sikre områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier, beskytter økosystemene på land og i havet og bidrar til å opprettholde villmark og uberørt natur. Etter § 12 kan Kongen i forskrift om verneområder forby eller regulere enhver virksomhet og ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet. I Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) står det i merknadene til § 12 at rådighetsinnskrenkningene må ha sammenheng med formålet med vernet, *"Men det vil i utgangspunktet være opp til Kongen å vurdere hvilke tiltak som (alene eller ved sum- eller synergieffekter med andre tiltak) kan være egnet til å motvirke verneformålet og som derfor bør reguleres i forskriften. I denne vurderingen er det riktig å legge stor vekt på føre vår-prinsippet, jf. § 7, for å gi tilstrekkelig sikkerhet for beskyttelse av verneverdiene."*

Vi anser ikke reguleringen som et generelt ferdselsforbud, men som en regulering som skal begrense påvirkningen fra turistvirksomhet i verneområder. Foreslåtte regulering gjelder ikke for fastboende og heller ikke for individuelt reisende.

Turistvirksomheter kan tilby turisten å gå i land og oppleve verneområdene på de områdene som er foreslått åpne for ilandstigning. Det er videre tillatt med ferdsel videre innover i terrenget fra de fleste foreslåtte ilandstigningslokalitetene. For turistvirksomheter som tilbyr turer videre innover på land, vil det være mulig å fortsette med dette fra ilandstigningsområdet. I nasjonalparkene er det også tillatt å gå i land overalt på snødekt og frossen mark i perioden 1. januar til 25. mai bl.a. av hensyn til skiturer.

Vi anser, som beskrevet tidligere og av Sysselmesteren over, at turistferdsel har et omfang som kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet eller kulturminner i nasjonalparker og naturreservater. Vi mener det derfor er hjemmel i svalbardmiljøloven § 11, § 16 og § 17 til å regulere ferdselen som foreslått.

Feltaktivitet og filmproduksjoner

En høringsinstans forutsetter at reguleringen ikke gjelder for film- og TV-produksjoner, og at dette bør komme klarere frem. En annen høringsinstans ønsker å få bekreftet at forslaget ikke gjelder feltaktivitet, slik det er definert i forslag til feltsikkerhetsforskrift.

Forslaget gjelder for turistvirksomheter slik dette er definert i forslag til forskrift 27. juni 2022 nr. 731 om leiopphold på Svalbard ny § 2a bokstav b) hvor det er benyttet samme definisjon som i forslag til ny feltsikkerhetsforskrift. Det er i § 2a bokstav c) en egen definisjon for feltvirksomhet, som gjelder aktivitet ute i felt uten at dette er å anse som turistøyemed. Slik feltvirksomhet som ikke regnes å være i turistøyemed faller altså utenfor reguleringen. Ilandstigning i forbindelse med film- og TV-produksjoner vil ikke omfattes av reguleringen så lenge det gjelder næringsvirksomhet og ikke kan regnes for å være i turistøyemed. Vi anser imidlertid at turer for fotografering i forbindelse med reiser til Svalbard for mulig senere bruk i konkurranser, magasiner osv. mer har karakter av å være i turistøyemed, og vil rammes av reguleringen.

Alternativer til regulering av ilandstigning

Mange høringsinstanser viser til at man burde vurdert alternativer i stedet for å stenge lokaliteter og at man heller bør stenge ilandstigningsområder der negativ påvirkning fra ferdsel er påvist. Lokalitetene som gjennom forslaget stenges burde vært sårbarhetsvurdert og det burde vært utarbeidet nødvendige retningslinjer for å ivareta den enkelte lokaliteten. Uttalelsene peker på alternativer som tidsstyring gjennom f.eks. å stenge dem for ferdsel i perioder av døgnet, økt kontroll og håndheving, samt å begrense antall båter eller annen volumbegrensning. Flere høringsinstanser mener også at økt bruk av steds spesifikke retningslinjer er et alternativ til foreslåtte regulering. En høringsinstans

har også pekt på at det bør innføres stedsspesifikke søknadsrutiner som f.eks. i Antarktis og Sør-Georgia.

Formålet med forslagene er ikke å beskytte nærmere bestemte enkelt-lokaliteter, men å ivareta større villmarksområder og beskytte disse mot påvirkning fra ferdsel. Hadde formålet vært å beskytte avgrensede enkeltområder, er vi enige i at konkrete sårbarhetsvurderinger ville vært avgjørende for å regulere ferdsel på disse. Svalbard skal på bakgrunn av sin internasjonalt viktige natur- og kulturarv være et av verdens best forvaltede villmarksområder. Formålet med reguleringen er å redusere den samlede påvirkningen fra ferdsel generelt, å hindre at ferdsel fra sjøbasert turisme brer seg ut over større deler av Svalbard, herunder hindre at stadig nye lokaliteter tas i bruk og dermed fører til forringelse av villmarksnaturen. Det er da nødvendig å begrense adgangen til å bruke og til å ta i bruk nye lokaliteter. Retningslinjer, tidsstyring eller økt kontroll og håndheving av eksisterende regelverk vil ikke kunne redusere det geografiske omfanget av påvirkning og vil ikke sikre at større områder i det store og hele blir uberørt av menneskelig aktivitet. Det samme gjelder en søknadsplikt for bestemte enkeltområder, som foreslått.

Forslaget retter seg mot den organiserte ferdselen da det er denne andelen som er størst. Miljødirektoratet mener at kanalisering til bestemte ilandstigningsområder svarer godt på oppdraget om å minimere samlet belastning på villmarksområder på Svalbard.

Flere av høringsinnspillene omtaler konsesjon som et foretrukket alternativ fremfor de foreslåtte grepene i forslaget. Det er en bekymring at volumet av skip og mindre båter skal føre til kø-tilstander ved de utvalgte ilandstigningslokalitetene, og at det fører til en forringelse av opplevelsen av urørt arktisk villmarksnatur.

Miljødirektoratet viser til at volumet i ekspedisjonscruiseturismen har vært økende over en lang periode og deler bekymringen for økende volum uten regulering. Selv med de foreslåtte reguleringene kan dagens volum utgjøre en belastning på naturmiljø og kulturminner. Enkelte høringsinstanser peker på at opplevelsesverdien for den enkelte turist også vil kunne reduseres med mange skip og båter i de samme områdene. Høringsuttalelsene forsterker behovet for å gjøre begrensninger i volum. Vi anbefaler at det vurderes og utredes en slik regulering, f.eks. gjennom en konsesjonsordning for sjøbasert turisme på Svalbard.

5.1.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at det opprettes ett nytt ilandstigningsområde. Det nye ilandstigningsområdet er Horgvika og Isflakbukta på Sjuøyane. Området fremgår av kartvedlegg 6 i Forskrift om endringer i forskrift 4. april 2014 nr. 377 om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-

Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard.
Miljødirektoratet tilrår utover dette at forslagene som ble sendt på høring vedtas.

5.2 Oppheving av krav til reisearrangører om å ha stedsspesifikke retningslinjer før ilandstigning

5.2.1 Gjeldende rett

Reisearrangører som vil gå i land på noen av de 15 angitte ilandstigningslokaliteter i verneområder, må i dag ha utarbeidet stedsspesifikke retningslinjer før de kan gå i land med turister, jf. forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 5a og § 2.

Formålet med de stedsspesifikke retningslinjene er å presisere verneforskriftens bestemmelser relatert til natur- og kulturmiljøet på den enkelte lokalitet og gi retningslinjer for ferdsel på lokaliteten. Retningslinjene skal være egnet til å beskytte naturmiljøet og kulturminner på stedet og Sysselmeisteren fører tilsyn med at retningslinjene ivaretar dette, og bruken av retningslinjene.

5.2.2 Forslaget som var på høring

Dagens bestemmelser i forskriften § 5a og § 21 om krav om utarbeidelse av retningslinjer er foreslått opphevet.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt støtter forslag om oppheving av stedsspesifikke retningslinjer. De mener slike retningslinjer bør utarbeides av forvaltningen og gjelde for alle.

AECO, Visit Svalbard, Svalbard næringsforening, Svalbard Guide Organisation, Svalbard Guide Association, PolarQuest, Quark Expeditions, Oceanwide Expeditions, Polar-Sails, Sarl, Polaris Expeditions, Aurora Expeditions, Hurtigruten Group, Hurtigruten Svalbard, Cruise Lines International Association, Grand Espaces, Cape Race Corporation og Natural World Safaris støtter ikke forslaget.

AECO støtter ikke forslaget og viser til at retningslinjene er en svært viktig ressurs for dem, og en av grunnene til at de tiltrekker seg medlemmer. Dersom disse retningslinjene fjernes, vil det undergrave det organiserte, ansvarlige reiselivet. De mener det er urimelig og uforutsigbart at et verktøy som har kostet så mye å utvikle, avvikles etter så kort tid. AECO mener at stedsspesifikke retningslinjer ikke er egenregulering.

Visit Svalbard mener stedsspesifikke retningslinjer er et verktøy som bør utvikles videre og vurderes gjennomført på flere lokaliteter, sammen med at tilstrekkelige retningslinjer blir avkrevd alle som skal drive turisme i verneområdene (noe som kreves av AECO og Reiselivsrådet/Visit Svalbard i dag for ekspedisjonscruise).

PolarQuest, Quark Expeditions, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn og Aurora Expeditions er imot å fjerne kravet om stedsspesifikke retningslinjer og viser til at disse er blitt til i et samarbeid med bl.a. forskere og bygger på sårbarhetsvurderinger og aksepterte vitenskapelige metoder. Retningslinjene er iverksatt i virksomhetene og guider testes på kunnskap om disse retningslinjene. Høringsinstansene har også vist til at dette er en måte å oppmuntre til organisert og velordnet turisme og at det er uakseptabelt at man har til hensikt å fjerne en ressurs og en arbeidsmåte som allerede er iverksatt ute i felt. Det ville vært et stort tap for AECO og for næringen om dette ble fjernet. Guidelines er et verktøy for tryggere og mer ansvarlige operasjoner. Flere av disse høringsinstansene har også pekt på at når operatører blir medlem av AECO blir de forpliktet til å følge alle retningslinjer, verktøy og tiltak i organisasjonen. De mener videre at stedsspesifikke retningslinjer kan være et alternativ til å stenge områder. Seabourn har pekt på at retningslinjer har vist seg å være svært vellykket i fjerntliggende og uberørte områder som Antarktis, Galapagos og Sør-Georgia.

Riksantikvaren støtter høringsforslaget og uttaler at dersom kravet om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer skulle videreføres i tillegg til det foreslåtte nye regelverket om ilandstigning, ville resultatet kunne bli et unødig komplisert forvaltningssystem. Eksisterende stedsspesifikke retningslinjer kan i praksis likevel være nyttige for turoperatørene som en konkretisering av miljøregelverkets krav til aktsomhet ved aktiviteter på de 9 lokalitetene som foreslås videreført som åpne ilandstigningslokaliteter. Retningslinjene kan oppdateres, brukes og videreutvikles selv om kravet til stedsspesifikke retningslinjer ikke videreføres.

Birdlife Svalbard mener at stedsspesifikke retningslinjer (f.eks. fra AECO) er av høy kvalitet og viser veldig konkret og tydelig hvor du skal ferdes og hva du skal ta hensyn til når du går i land og er i land. Disse er etter deres mening vesentlig bedre enn forslagene til forskrifter i høringsnotatet, men ikke motstridende. De mer generelle forskriftene som foreslås kan gjerne innføres, men bør ikke erstatte stedsspesifikke retningslinjer. Stedsspesifikke retningslinjer av AECOs kvalitet bør om mulig innføres som felles for all turistvirksomhet på de ilandstigningslokalitetene som tillates. AECO har laget stedsspesifikke retningslinjer for 13 av de 42 lokalitetene som foreslås i høringsnotatet. AECOs Wildlife Guidelines er vesentlig mer detaljerte og veiledende enn hva en forskrift ofte vil være. Organisasjonen mener derfor Sysselmasteren bør innføre tilsvarende guidelines som skal gjelde for alle.

Hurtigruten Expeditions, Hurtigruten Group og Svalbard Næringsforening er imot forslaget som vil medføre en undergraving av det organiserte og ansvarlige reiselivet og gjøre det

enkler for ikke-organiserte operatører. Næringsforeningen mener krav om bruk av guidelines er et effektivt bidrag i å styre næringen i den retningen forvaltningen ønsker. Hurtigruten Group viser til at stedsspesifikke retningslinjer er et alternativ til stenging og andre strengere reguleringer og ble innført som et resultat av Øst-Svalbard saken. Myndighetene var selv med på å legge grunnlaget for dette forvaltningsverktøyet. Det er urimelig og uforutsigbart at en verktøy som har kostet så mye å utvikle, og er blitt innarbeidet av næringen, kastes over bord etter kun et knapt tiår.

PolarX mener forslaget er et unødvendig kompromiss for strengere regulering, særlig dersom disse tidligere er ansett som sårbare. PolarX foreslår at myndighetene bør utarbeide stedsspesifikke retningslinjer dersom forslaget blir vedtatt, og viser til at disse bør være tilsvarende AATOs retningslinjer i Antarktis som har kart, råd for ilandstigninger, informasjon om attraksjoner og sårbare områder.

5.2.4 Sysselmesterens vurdering

Sysselmesteren viser til at det i oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet fremgår at departementet ser behov for en avvikling av systemer med egenregulering, eksempelvis stedsspesifikke retningslinjer. Sysselmesteren legger til grunn at de stedsspesifikke retningslinjene er en form for egenregulering ved at de utarbeides av reisearrangørene og det kun kan føres tilsyn med retningslinjene fra myndighetene.

Det er gjort en omfattende jobb med utarbeidelse av retningslinjene, og Sysselmesteren underkjenner ikke dette. De stedsspesifikke retningslinjene kan fortsatt benyttes av operatørene ved ilandstigning på de aktuelle lokalitetene, men det vil ikke lenger være krav om dette. Sysselmesteren er enig med Norsk Polarinstitutt i at slike retningslinjer bør utarbeides av forvaltningen, eksempelvis gjennom forvaltningsplaner. Når de samme krav gjelder for alle operatører, kan Sysselmesteren ikke se at fjerning av egenreguleringen vil undergrave det organiserte reiselivet.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren støtter oppheving av kravet om stedsspesifikke retningslinjer. Samtidig understrekes at forvaltningen bør igangsette arbeid med å utarbeide retningslinjer som gjelder for alle på de foreslåtte ilandstigningslokalitetene

5.2.5 Miljødirektoratets vurdering

AECO og mange medlemsbedrifter er imot forslaget. Enkelte høringsinstanser støtter samtidig at det utvikles stedsspesifikke retningslinjer som er felles for alle og at retningslinjene utvikles av myndighetene.

Kravet om stedsspesifikke retningslinjer er en regulering som skiller seg fra miljøregelverket ellers. Utarbeidelse av retningslinjer for virksomhet og ferdsel i

verneområder er en oppgave som ellers ligger til forvaltningen. Miljødirektoratet viser til Sysselmesterens vurdering og er enig i at det bør utarbeides felles retningslinjer som gjelder for alle som skal ferdes og ha virksomhet i verneområdene. Stedsspesifikke retningslinjer bør fastsettes av myndighetene og ikke private virksomheter, og vil som en følge av dette gjelde all ferdsel og ikke bare ferdsel i regi av turistvirksomheter.

Det er ni lokaliteter som foreslås åpne for turistvirksomheter hvor det i dag er krav om stedsspesifikke retningslinjer. Med unntak av i Signehamna er det innført særlige reguleringer i form av en antallsbegrensning og/eller avgrenset hvor ferdsel i området kan skje. Dette gjelder følgende områder:

- Ytre Norskøya (ferdsel avgrenset)
- Smeerenburg (ferdsel avgrenset)
- Sallyhama (antallsbegrensning)
- Alstrandhalvøya (ferdsel avgrenset)
- Gåshamna (ferdsel avgrenset og antallsbegrensning)
- Gnålodden (ferdsel avgrenset og antallsbegrensning)
- Kapp Lee (antallsbegrensning)
- Andretangen (antallsbegrensning).

Selv om kravet til stedsspesifikke retningslinjer ikke lenger foreslås pålagt gjennom forskrifter, anser vi at disse i praksis likevel vil være viktige hjelpemidler for å sikre aktsom ferdsel i ilandstigningsområdene. Her viser vi til at AECO også har utarbeidet stedsspesifikke retningslinjer for ilandstigningslokaliteter der det i dag ikke er et slikt rettslig krav for å gå i land. Vi er derfor ikke enige i at vi fjerner et godt verktøy.

Det er mange positive sider ved at reiselivet er organisert gjennom medlemsorganisasjoner og har gode miljøstandarder gjennom slike medlemskap. De stedsspesifikke retningslinjene er i stor grad utviklet etter støtte fra Svalbard miljøvernfond. Vi anerkjenner at AECO og virksomhetene også har brukt betydelige ressurser på å utvikle verktøyet. Vi vurderer at dette i seg selv ikke kan være førende for å beholde kravet om stedsspesifikke retningslinjer. Hovedbegrunnelsen for forslaget om å fjerne kravet i forskriftene er at slike retningslinjer bør utarbeides av forvaltningen og at det bør være like retningslinjer som gjelder for all ferdsel.

AECO har per i dag utarbeidet retningslinjer for 19 lokaliteter, som bidrar til å ivareta natur- og kulturmiljøet på disse lokalitetene. De fleste brukte ilandstigningsområdene har imidlertid ikke slike retningslinjer, og det vil hverken være mulig eller hensiktsmessig ressursbruk å utarbeide retningslinjer for et stadig økende antall lokaliteter. Når det foreslås begrenset hvor ilandstigning kan skje for turistvirksomheter i flere av verneområdene, kan det på sikt lages stedsspesifikke retningslinjer for alle disse lokalitetene. For andre områder kan retningslinjer utvikles på et utvalg ilandstigningsområder, der det er hensiktsmessig ut fra besøkstall og sårbarhet.

5.2.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår som i høringsforslaget at kravet til steds spesifikke retningslinjer oppheves og at arbeidet med å utvikle felles stedsspesifikke retningslinjer iverksettes.

5.3 Adgang til ferdsel i Habenichtbukta og Virgohamna

5.3.1 Gjeldende rett

I Habenichtbukta på vestsiden av Edgeøya i Sørøst-Svalbard naturreservat er det i dag et ferdselsforbud jf. forskriftene for Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker, om naturreservatene Nordøst-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 18.

Virgohamna er områdefredet og har et forbud mot ferdsel uten tillatelse fra Sysselmesteren på Svalbard, jf. forskrift 3. mai 2000 nr. 526 om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna § 2. Sysselmesteren har etter søknad gitt tillatelser til ferdsel med en begrensning av antallet personer som har kunnet besøke lokaliteten samtidig.

5.3.2 Forslaget som var på høring

Virgohamna og Habenichtbukta er på grunn av områdenes spesielle verdi for formidling og opplevelse av historie på Svalbard foreslått som områder turistvirksomheter kan benytte for ilandstigning. Det er derfor foreslått at § 2 om ferdselsforbud i dagens forskrift om Virgohamna oppheves. Videre er det foreslått at ferdselsforbudet i Habenichtbukta oppheves ved å endre § 18 i forskriftene for Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker, om naturreservatene Nordøst-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard.

Det er foreslått at ilandstigning i disse områdene kun kan skje sammen med guide som innehar kunnskap om natur- og kulturmiljøet og at ilandstigning bare kan skje med maksimalt 39 personer samtidig (herunder at det skal være én guide pr. 12 personer). Nye regler er foreslått fastsatt i forskriftene for Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker, om naturreservatene Nordøst-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 5a og er nærmere omtalt i kap. 5.1.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger til forslaget om å oppheve ferdselsforbudet i Habenichtbukta. En cruiseoperatør har bedt om at man beholder søknadskravet ved ilandstigning i Virgohamna, da dette fungerer godt.

Riksantikvaren vurderer at forslagene samlet ivaretar ferdsel i Virgohamna slik at kulturminner ikke blir skadet, og har ikke innvendinger mot at forslaget oppheves.

5.3.4 Sysselmesterens vurdering

Det er foreslått antallsbegrensning på 39 personer både ved ilandstigning i Virgohamna og i Habenichtbukta. I tillegg vil det som for alle andre lokaliteter, være krav om guide. Sysselmesteren ser ingen grunn for å fortsette med søknadsplikt for ilandstigning i Virgohamna, og vurderer at regelverket slik det er foreslått, i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til natur- og kulturverdier i området.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren anbefaler at man opphever ferdselsforbudet i Habenichtbukta, og at ferdsel i Virgohamna kan skje uten tillatelse fra Sysselmesteren.

5.3.5 Miljødirektoratets vurdering

Det er ikke kommet vesentlige innvendinger mot forslaget.

Det er en høringspart som mener søknadsplikten fungerer godt i Virgohamna. Vi viser til at alle som har søkt er gitt tillatelse på vilkår om at kun 3 grupper med maksimalt 12 passasjerer pr. gruppe og med minst 1 guide per gruppe kan gå i land her samtidig. Gitt dagens praksis vil forslaget kunne gi tilsvarende beskyttelse som dagens regulering. Likevel må det forventes at flere tar området i bruk når det ikke kreves særskilt tillatelse for å benytte området.

Området er sårbart på grunn av de mange løse kulturminnene som ligger spredt på stedet. Forslaget om at ilandstigning i turistvirksomhet kun kan skje med guide med kompetanse om natur- og kulturmiljøet og aktsom ferdsel på Svalbard er viktig for å sikre at ferdselen skjer med tilbørlig hensyn til kulturminnene. Det samme er foreslåtte begrensning i antall personer som kan gå i land samtidig. Ferdselsbestemmelse som foreslått i kap. 5.5 vil sørge for at ferdsel på stedet kanaliseres til stiene i området og ellers gjøres med tilstrekkelig aktsomhet og avstand til både dyreliv og fredete kulturminner som ikke er i bruk.

Begge områdene har kulturmiljøer som er egnet til formidling.

5.3.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget blir vedtatt.

5.4 Passasjerbegrensning på 200 i alle verneområder

5.4.1 Gjeldende rett

I dag er det ikke tillatt med flere enn 200 passasjerer om bord på skip som seiler i Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservat.

5.4.2 Forslaget som var på høring

Det foreslås en passasjerbegrensning på 200 passasjerer for skip som anløper de øvrige verneområdene på Svalbard. Passasjerbegrensningen foreslås innført i forskrifter for alle verneområder, utenom Moffen naturreservat fordi den ligger innenfor grensene til Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark hvor begrensningen på 200 passasjerer vil gjelde.

Det betyr at passasjerbegrensningen foreslås tatt inn i forskrifter om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, naturreservatene for fugl, Indre Wijdefjorden, Sassen-Bünsow Land, Nordre Isfjorden og Van Mijenfjorden nasjonalparker, Ossian Sars, Bjørnøya og Hopen naturreservater og Festningen geotopvernområde.

5.4.3 Høringsinstansenes syn

AECO skriver at en slik antallsbegrensning vil medføre flere båter og større ferdselstrykk, og at forslaget burde vært utredet. De skriver videre at fire av dagens fartøy vil rammes av en slik endring. Dersom disse fire skipene ikke kan gå på Svalbard, hevdes det at det vil medføre et tap på ca. 20 millioner kroner for Longyearbyen. Flere av AECO sine medlemsbedrifter har kommet med tilsvarende innspill.

AECO viser til at det i høringsdokumentet er bekymring for at konvensjonelle cruisefartøy vil kunne seile i nasjonalparkene i fremtiden dersom de tilfredsstiller de nye drivstoffkravene som tråde i kraft 1. januar 2022 (drivstoff med høyere tetthet, viskositet eller stivnepunkt enn tillatt for marin gassolje). AECO uttaler at det er svært få, om noen, konvensjonelle cruisefartøy i størrelsesorden under 500 passasjerer. Det er derfor lite sannsynlig at en størrelsesbegrensning som ligger mellom 200 og 500 passasjerer i nasjonalparkene, vil gi grunnlag for fremtidig konvensjonell trafikk i disse områdene. Dersom myndighetene følger opp Cruiseutvalget sin anbefaling om at man på Svalbard skal begrense antall personer om bord på cruisefartøy til 500-750 totalt, vil det bety frafall i stort sett hele den konvensjonelle trafikken til Svalbard. AECO mener en eventuell begrensning bør ligge på 500, og ikke 200 passasjerer, i nasjonalparkene i tråd med utvalgets anbefaling.

Hurtigruten Svalbard og Hurtigruten Group skriver at passasjerbegrensningen vil få konsekvenser for flere av Hurtigrutens skip, som har større kapasitet enn 200 pax.

Forslaget er dårlig faglig begrunnet, urimelig og lite treffende. Forslaget bl.a. vil ramme MS Fridtjof Nansen, som ble kåret til verdens mest bærekraftige og sikre skip av Stern i 2021. Hurtigruten mener at tallet 200 ikke er godt nok utredet i forhold til kapasitet og belastning på landingssteder i verneområdene. Hurtigruten Group skriver at deres erfaring er at grensen for en dags operasjon med 100 passasjerer på land til enhver tid er ca. 500 passasjerer på en dag (250 på morgen og 250 på ettermiddag/tidlig kveld i sommerhalvåret). Videre er deres erfaringer at skip opptar samme lokasjon ca. 8 timer for å gjennomføre ilandstigning med 450-500 passasjerer på en dag. Det er kun et team som da går på land og setter opp operasjon i motsetning til 2 til 3 team hvis man deler det opp i 2-3 skip. Med en passasjerkapasitet på 200 er det i praksis mulig for 2 og maks 3 skip å besøke samme lokalitet på en dag. Det betyr et besøk på ca. 600 personer på samme dag slik forslaget ligger i dag. Belastningen på lokasjonen er den samme om det er 3 skip eller 1 skip som besøker samme lokasjon, det vil være en miljøgevinst med at det er kun ett skips utslipp i motsetning til tre, og for Hurtigruten tilsa bruk av det mest miljøvennlige skipet i denne typen kategori skip. Hurtigruten Group mener at konklusjonen til Beredskapsutvalget med en begrensning på skipstørrelse på 500-750 fra et søk- og rednings- perspektiv også er et riktig antall i forhold til miljø og operasjonell gjennomføring, og det foreslås et antall på 500.

Hurtigruten Expeditions vil bli rammet av forslaget ved at de nye hybridskipene MS Fridtjof Nansen og MS Roald Amundsen begge har en kapasitet på 500 pax. Tallet 200 er ikke godt nok utredet i forhold til kapasitet og belastning på lokaliteter i verneområdene. Endringen vil kunne medføre flere skip, noe som igjen vil medføre større utslipp. Virksomheten mener at konklusjonen til Beredskapsutvalget med en begrensning på skipsstørrelse på 500-750 fra et søk- og redningsperspektiv også er et riktig antall når det gjelder miljø og operasjonell gjennomføring.

Oceanwide Expeditions har forståelse for begrunnelsen, men foreslår en begrensning på 500 personer om bord på skip rundt Svalbard fremfor 200.

Svalbard Næringsforening, Visit Svalbard m. fl har vist til det regjeringsoppnevnte cruiseutvalget hvor det bl.a. foreslås en begrensning på 500 – 750 personer om bord på cruise fartøy i Svalbards territorialfarvann, og mener man må følge disse anbefalingene. Svalbard Næringsforening viser også til at de store cruiseskipene som regel kun anløper havner der det er infrastruktur. De viser også til at det burde vært lagt vekt på at store skip ofte har lavere utslipp pr. hode, mens mindre båter ofte har høyere utslipp pr. hode, og at slike dimensjoner burde vært mer belyst.

Visit Svalbard anerkjenner at det har vært en vekst i antallet passasjerer innen ekspedisjonscruisesegmentet, og at det kan være hensiktsmessig med grep som regulerer videre vekst i antall passasjerer, hvor bl.a. lisens-/konsesjonsregime kan være veien å gå for å få kontroll over det samlede antall mennesker som besøker Svalbards verneområder.

Visit Svalbard understreker at dette må skje ut fra helhetlige vurdering av virkning og konsekvenser for naturmiljø, dyreliv, kulturminner, lokalsamfunnet i Longyearbyen og næringsvirksomhet. De mener at vurderingene må gjøres slik at berørte parter reelt sett blir hørt og tatt hensyn til. Visit Svalbard foreslår gjennom høringsinnspillet til feltsikkerhetsforskriften et lignende konsesjons-/lisensregime for landbasert virksomhet som driver med organisert ferdsel for å sikre sikker og miljøforsvarlig ferdsel, ikke for å begrense volum. Dette fordi nettopp volum allerede er begrenset i Longyearbyen, all den tid staten eier og forvalter all grunn og Longyearbyen lokalstyre er planmyndighet. Med mindre disse bestemmer at det kan åpnes for bygging av mer overnattingskapasitet i Longyearbyen, så vil dagens kapasitet på 1029 kommersielle senger være en effektiv regulator av volum for fremtiden.

Norsk Polarinstitutt mener det bør vurderes å sette begrensning på antall personer om bord (POB) istedenfor antall passasjerer (PAX) og viser til at det også er mange ansatte på båtene som kan utgjøre en del av det totale antallet som går i land. Eventuelt kan det vurderes å sette en generell begrensning for hvor mange som kan gå i land fra slike skip i stedet for begrensning på hvor mange som kan være om bord, noe som Polarinstituttet imidlertid vurderer at kan bli utfordrende å kontrollere.

Norges Rederiforbund stiller spørsmål ved om forslaget vil bidra til å oppnå hensikten, ettersom en slik antallsbegrensning kan føre til et økt antall fartøy i stedet, som igjen vil gi økte utslipp og økt miljøbelastning. Dette ble også påpekt i en rapport fra DNV fra 2020. Rederiforbundet mener antallsbegrensningene bør opprettholdes slik de er i dag.

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening støtter forslaget.

Riksantikvaren mener det er fornuftig å sette et tak for antall passasjerer på skip i samtlige verneområder, fordi dette vil begrense mulighetene for ilandstigning av et stort antall passasjerer fra større cruiseskip i de åpne lokalitetene, som potensielt kan medføre omfattende og alvorlige slitasjeskader på kulturmiljøet.

Seabourn er sterkt imot forslaget og viser til at de er avhengig av å selge kapasiteten de har, og at de har en passasjerkapasitet på 264 passasjerer. De vil ikke kunne selge 1/5 av sin kapasitet, noe som vil påvirke billettprisene og som kan bety at å operere på Svalbard blir økonomisk umulig. Seabourn viser også til Cruiseutvalget som har foreslått en begrensning på 500-700 personer om bord på skip som seiler i Svalbards territorialfarvann og at dette er mer på linje med det som er gjort i Antarktis og som virker.

Cruise Lines International Association (CLIA) mener forslaget ikke er i tråd med eksisterende anbefalinger og viser til cruiseutvalgets redegjørelse for 500-700 personer ombord på skip i Svalbards territorialfarvann.

5.4.4 Sysselmesterens vurdering

En antallsbegrensning på 200 passasjerer er allerede gjort gjeldende i naturreservatene i øst på Svalbard. Ifølge høringssvarene vil reglene få konsekvenser for fire skip.

Innskrenkninger som denne vil åpenbart få konsekvenser for enkeltaktører. Forslaget vil likevel få begrensede konsekvenser for næringen samlet sett, da en stor andel av skipene går med under 200 pax fordi de skal innom reservatene i løpet av turen sin. De få som seiler med mer enn 200 pax, vil derfor måtte tilpasse seg det nye regelverket.

Forslaget vil angivelig føre til et tap på 20 millioner for næringslivet i Longyearbyen. Det forutsetter imidlertid at de aktuelle skipene ikke lenger vil tilby turer på Svalbard, noe som ikke er godtgjort gjennom uttalelsene.

En passasjerbegrensning vil være ett av flere virkemidler for å begrense antallet personer i land i verneområdene. At en slik begrensning skal være årsaken til flere båter og et større ferdselstrykk, er Sysselmesteren usikker på om blir konsekvensene. Årets seilingssesong viser et stort antall båter gjennom hele sesongen, og de aller fleste båtene har under 200 passasjerer om bord og er dermed innenfor det foreslåtte maksantallet passasjerer. At cruisenæringen er i vekst er derimot ikke omstridt, og er nettopp en av grunnene til at man ser behovet for reguleringer, og også årsaken til at Sysselmesteren på samme måte som flere av høringsinstansene ser at en konsesjonsordning og antallsbegrensning mht. antall skip som seiler må vurderes.

Flere har påpekt at man må se et slikt forslag i sammenheng med anbefalingene fra det såkalte cruiseutvalget. Cruiseutvalgets konklusjoner er begrunnet i sikkerhets- og beredskapshensyn. Den foreslåtte passasjerantallsbegrensningen på skip vi omtaler her, er foreslått inntatt i miljøregelverket og er begrunnet i miljøhensyn. Sysselmesteren mener derfor at det i denne sammenhengen er mindre relevant å se hen til cruiseutvalget, som ikke har gjort sine vurderinger basert på miljøhensyn.

Forslaget om å sette en begrensning på antall personer om bord, heller enn antall passasjerer, vil etter Sysselmesterens syn være et svært effektivt og målrettet tiltak for å få ned det samlede ferdselstrykket. Å foreslå en slik regulering på dette tidspunktet i prosessen, vil likevel etter vårt syn være å gå for langt ut over det som høringen legger opp til. En slik regulering bør derfor vurderes i en senere prosess, og kan med fordel sees i sammenheng med annet regelverk som måtte være relevant på Svalbard.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren støtter forslaget om en antallsbegrensning på 200 passasjerer om bord i alle verneområder. På sikt bør det vurderes å begrense til antall personer om bord istedenfor passasjerer. Økonomiske konsekvenser for Longyearbyen bør avklares.

5.4.5 Miljødirektoratets vurdering

Formålet med forslaget er å begrense forstyrrelse av dyrelivet og slitasje på natur og kulturminner som følge av at større cruiseskip tar i bruk de verneområdene hvor det ikke er noen begrensning på antall passasjerer.

Flere høringsinstanser peker på forslaget i NOU 2022:1 Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder, som er sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet. Hvorvidt forslaget om å innføre en begrensning på 500–750 personer om bord for cruiseskip som seiler i territorialfarvannet ved Svalbard blir vedtatt, er foreløpig usikkert. Som Sysselmeisteren har pekt på var Cruiseutvalget sitt mandat å utrede og foreslå regulering ut fra beredskapshensyn, mens foreliggende forslag er begrunnet i miljøhensyn.

Forslaget om en passasjerbegrensning på 200 passasjerer er begrunnet i hensynet om å unngå miljøvirkninger i form av forstyrrelser og slitasje på natur- og kulturmiljøet fra et stort antall besøkende i verneområdene. En passasjerbegrensning vil hindre at skip med store passasjerantall i fremtiden tar disse verneområdene i bruk.

Vi anser at et passasjertall på 200 er godt egnet for å oppfylle formålet og samtidig ikke gi for store konsekvenser for de fleste virksomhetene som tilbyr ekspedisjonsreise på Svalbard. Det synes å være en viss tilpasning til en slik regulering som følge av at flere cruiseskip i året 2019 seilte med inntil 200 passasjerer fordi de på en seilas også skal seile i naturreservatene på østsiden av Svalbard, og for disse vil det ikke være nye konsekvenser som følge av forslaget.

Noen høringsinstanser har pekt på at med en passasjerkapasitet på 200 er det i praksis mulig for 2 - 3 skip å besøke samme lokalitet på en dag, og at utslipp vil være større fra tre skip enn ett skip. De mener derfor at det vil være en miljøgevinst å tillate et cruiseskip med 500 passasjerer i stedet for flere mindre. I Sjøfartsdirektoratet/DNV sin rapport "Endringer i miljøregelverket på Svalbard Fase -2 (13.10.2020)"²², er det gjort noen vurderinger av dette. I rapporten vurderes at dersom flåten som er større enn 5000 BT og som etter dagens regelverk kan frakte mer enn 200 passasjerer i verneområdene erstattes av mindre og flere cruiseskip for å opprettholde kapasiteten i området, kan dette resultere i økte utslipp til luft. Sjøfartsdirektoratet/DNV peker samtidig på at det er svært store forskjeller i energibruken mellom de individuelle skipene, og en forutsetning for utslippsøkningen vil være at de ekstra skipene har tilsvarende standard og fasiliteter som de cruiseskipene som erstattes. I rapporten er det også pekt på at dersom passasjeraktiviteten opprettholdes med flere mindre skip kan frekvensen av ulykker økes, samtidig som konsekvensene av utslipp fra et mindre skip antakeligvis vil ha mindre konsekvenser som følge av mindre oljevolum om bord.

²² Endringer i miljøregelverket på Svalbard Fase -2 Vurdering av mulige reguleringer for å redusere belastningen fra skip på miljø i verneområder (13.10.2020)

Vi anser at synspunktene fra høringsinstanser om økte utslipp bygger på en forutsetning om at forslaget vil føre til at større skip erstattes av flere mindre skip. Det er usikkert om at alle større skip vil erstattes av flere mindre skip, og veksten i reiselivet tilsier videre at det uavhengig av reguleringen kan forventes flere turistskip og båter. Vi vurderer at en passasjerbegrensning som foreslått vil være viktig for å redusere forstyrrelse og slitasje på dyreliv og vegetasjon som ilandstigningen fra passasjerskip vil påføre naturen.

Sysselmasteren viser til at det er en vekst i reiselivet, og det er ikke ønskelig med en utvikling hvor slike cruiseskip øker i størrelse sammenlignet med i dag hvor de fleste ekspedisjonscruiseskip har passasjerantall under 200. Vi mener passasjerbegrensningen som gjelder for naturreservatene har fungert godt for dette formålet.

Norsk Polarinstitutt mener det bør vurderes å sette begrensning på antall personer om bord istedenfor antall passasjerer og viser til at det også er mange ansatte på båtene som kan utgjøre en del av det totale antallet som går i land. Polarinstituttet har også foreslått å sette en generell begrensning for hvor mange som kan gå i land fra slike skip i stedet for begrensning på hvor mange som kan være om bord. Miljødirektoratet anser det som hensiktsmessig at gjeldende passasjerbegrensning i naturreservatene videreføres som virkemiddel og innføres i de øvrige verneområdene som foreslått fremfor å innføre en ny type begrensning. Dette er også et regelverk som virksomhetene er kjent med og kan ha tilpasset sin virksomhet til.

Både høringsdokumentene og uttalelser fra høringsinstansene viser at reguleringen vil ramme noen skip som har høyere passasjerantall og som derfor kan lide et økonomisk tap som følge av at de ikke kan seile med full passasjerkapasitet dersom de skal benytte verneområdene på Svalbard. I høringsnotatet ble det vist til at det for sesongen 2019 særlig ville rammet 4 skip. Basert på informasjon fra Sysselmasteren om ekspedisjonscruiseskip som i sesongen 2022 benyttet Svalbard er det samlet 12 skip som har passasjerkapasitet over 200 passasjerer. Det er 3 av disse som har en vesentlig høyere kapasitet i intervallet 318 – 570 passasjerer. Vi har pr. i dag ikke tall som viser gjennomsnittlig faktiske passasjertall på skipene fra 2022.

Antall skip	Passasjerkapasitet
4	210-230
2	237-240
3	250-264
1	318
1	340
1	570

Det er usikkerhet knyttet til hvordan virksomhetene tilpasser seg nye reguleringer. Virksomhetene må dersom forslaget blir vedtatt, tilpasse seg reguleringen ved å benytte andre områder enn verneområder eller redusere antallet passasjerer ombord dersom de fortsatt skal operere på Svalbard. Miljødirektoratet vurderer at hensynet til de høye miljømålene på Svalbard må veie tyngst i den samlede vurderingen av konsekvensene av forslaget.

Dersom de fleste virksomhetene fortsetter cruisevirksomhet på Svalbard, ved å tilpasse sine turopplegg til nye reguleringer og/eller nye aktører kommer til dersom noen avslutter, vil inntekter til lokalsamfunnene fra cruisevirksomhet ikke nødvendigvis reduseres i særlig grad. Likevel vil passasjerbegrensningen i verneområdene kunne innebære at noen skip ikke lenger ønsker å operere på Svalbard som følge av at de er henvist til områder utenfor verneområdene.

Vi er videre enig i at en konsesjonsvurdering bør vurderes for å begrense omfanget av sjøbasert reiseliv. Innføring av en konsesjonsordning må i tilfellet utredes nærmere, og vi viser til vår omtale av dette i kap. 5.1.5.

5.4.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget om en antallsbegrensning på 200 passasjerer om bord på skip som seiler i verneområder blir vedtatt.

5.5 Krav til ferdsel på land i verneområder for å hindre spor og slitasje på terreng og kulturminner og forstyrrelse av dyreliv

5.5.1 Gjeldende rett

All ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forstyrrer eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv, jf. svalbardmiljøloven § 73 annet ledd. Ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet kan forbys eller reguleres i forskrifter om verneområder, jf. svalbardmiljøloven § 12.

5.5.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått en ny ferdselsbestemmelse for alle verneområder som stiller krav til at enhver som ferdes eller oppholder seg i verneområdet skal forhindre nye varige spor og slitasje på terreng og kulturminner, og at ferdselen skal legges til stier der disse

finnes. Videre ble det foreslått fastsatt i bestemmelsen at steiner, stokker og annet som tas i bruk på stedet skal ryddes og bringes tilbake der de ble funnet, slik at landskapet på stedet ikke endres etter menneskelig bruk.

Dagens regulering i svalbardmiljøloven § 73 annet ledd angir at ferdsel ikke skal føre til unødige forstyrrelse av dyrelivet. Det ble i høringen foreslått en nærmere presisering av dette ved at det stilles krav om at det skal holdes tilstrekkelig avstand til dyrelivet for å unngå unødige forstyrrelser. Forslaget ble foreslått å gjelde ferdsel fra enhver, både i turistvirksomheter og individuell ferdsel.

Høringsforslaget var:

"Enhver som ferdes eller oppholder seg i verneområdet skal forhindre nye varige spor og slitasje på terreng og kulturminner. Ferdsel skal legges til stier der slike finnes. Steiner, stokker og annet som tas i bruk på stedet skal ryddes og bringes tilbake der de ble funnet.

Det skal holdes tilstrekkelig avstand til

- a) dyrelivet for å unngå unødige forstyrrelser og*
- b) fredete kulturminner som ikke er i bruk, slik at disse ikke utsettes for tråkk eller annen aktivitet som medfører fare for skade."*

5.5.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt påpeker at krav til ferdsel vil være viktig også utenfor verneområdene da også dette er områder som kan oppleve økt ferdselstrykk som følge av de samlede reguleringene. For lokalitetene i verneområdene med restriksjoner er det viktig å få på plass stedsspesifikke retningslinjer i tråd med tidligere ferdselsråd. Som det fremgår av høringsnotatet er det flere lokaliteter i nasjonalparkene i Isfjorden som er dokumentert sårbare. Det er grunn til å tro at det kan bli et større trykk på disse stedene. Her vil det heller ikke være krav til guide, så det er både viktig å beskytte dyrelivet som er i disse områdene (bl.a. fjellrev), følge med på utviklingen og fortsette å informere om lokalitetenes sårbarhet.

Riksantikvaren påpeker at ferdselsreglenes utgangspunkt er at det skal holdes tilstrekkelig avstand til kulturminnene, i praksis betyr dette at man ikke skal bevege seg på/i kulturminner. Dette vil være forholdsvis uproblematisk så lenge kulturminnet er et større, godt synlig objekt som en bygning eller en teknisk installasjon. Ut fra en arkeologisk forståelse av kulturminnebegrepet, vil det være langt mer utfordrende å hindre ferdsel som medfører risiko for skade. Eksempelvis er Virgohamna med sitt mangfold av fysiske strukturer og spor etter menneskelig virksomhet/historiske hendelser, og som i dag er områdefredet, en automatisk fredet kulturminnelokalitet i sin helhet. Ut fra denne forståelsen skal man i henhold til de foreslåtte ferdselsreglene holde god avstand til lokaliteten som sådan. Samtidig er nettopp Virgohamna en lokalitet det åpnes for

ilandstigning til. Det foreslåtte regelverket legger til grunn at ferdsel i utgangspunktet skal følge etablerte stier, men at stier som benyttes skal legges utenom kulturminner, også kulturminner i eksisterende sti. I Virgohamna går etablerte stier fysisk gjennom den automatisk fredete kulturminnelokaliteten, og representerer derved en betydelig risiko for skade på strukturer og gjenstander i bakken. Dette viser at det i praksis vil være svært utfordrende å sikre et system som både ivaretar det økende ferdselsbehovet og ønsket om å forhindre skade på sårbare kulturminner.

Riksantikvaren viser til at svalbardmiljøloven § 42, som forbyr tiltak som kan medføre fare for skade mv. på automatisk fredete kulturminner, vil gjelde uavhengig av verneforskriftene. Etter Riksantikvarens oppfatning er det behov for at forbudet gjenspeiles i forskriftsteksten på en mer dekkende måte enn hva som er foreslått. Vi vurderer at den foreslåtte teksten ikke gir tilstrekkelig beskyttelse av automatisk fredete kulturminner, spesielt arkeologiske kulturminner. Vi ber derfor om at teksten endres.

Riksantikvaren ønsker en tydeliggjøring av at det ikke er tillatt å flytte på stokker, steiner eller annet fra automatisk fredete kulturminnelokaliteter, selv om disse legges tilbake etter bruk. Automatisk fredete kulturminner på Svalbard omfatter blant annet graver fra hvalfangstperioden. Disse kan bestå av små lave steinansamlinger uten annen markering. I andre tilfeller er de eneste gjenværende sporene etter tidligere jakt og fangst mer eller mindre bearbejdede trestokker fra enkle konstruksjoner. Å flytte på steiner, stokker eller annet fra slike lokaliteter representerer et klart brudd på forbudet mot å skade mv. automatisk fredete kulturminner i svalbardmiljøloven § 42 første ledd.

Riksantikvaren ønsker også en konkret henvisning i forskriftsteksten til forbudet mot å tenne bål innenfor avgrensningen av automatisk fredet kulturminnelokalitet med sikringssone i svalbardmiljøloven § 42 andre ledd.

På denne bakgrunn foreslås følgende tillegg til den foreslåtte forskriftsbestemmelsens første ledd:

"Det er ikke tillatt å flytte på steiner, stokker eller annet innenfor fredete kulturminnelokaliteter. Det er ikke tillatt å brenne bål innenfor automatisk fredete kulturminnelokaliteter, eller i sikringssonen til disse. "

Visit Svalbard er i all hovedsak enige i forslaget, men vil påpeke at det å gå utenfor sti/stidannelse ikke må kriminaliseres – noe forslaget kan oppfattes som.

AECO, Svalbard Guide Association, PolarQuest, Cape Race Corporation m. fl. støtter ikke at man lovfester bruk av stier. Noen høringsinstanser støtter i stedet at det oppfordres til bruk av sti der slike finnes. AECO viser til at forslaget kan oppfattes som en kriminalisering av å gå utenfor stier. Forslaget definerer videre ikke hva som er etablert sti, og det antas å kunne bli begått mange feil. Det vil i så tilfelle si at det er mange som kan begå lovbrudd bare ved å bevege seg fritt i naturen. AECO mener kriminalisering av å bevege seg i naturen

er i konflikt med både intensjoner i flere regelverk, folks forståelse og respekt for regelverk og formålet med en rekke regler, herunder Svalbardmiljøloven og allemannsretten. At allemannsretten også gjelder for Svalbard, fremgår uttrykkelig av svalbardmiljøloven § 73. AECO mener at i noen tilfeller vil kravet om bruk av sti kunne være en sikkerhetsmessig risiko.

Hurtigruten Expeditions støtter en oppfordring til å benytte stier der det er stier for å hindre ny terrengslitasje, men støtter ikke en lovfesting av bruk av stier. I noen tilfeller vil kravet om ferdsel på sti kunne være en sikkerhetsmessig risiko; folk må kunne velge sin rute ut fra hva som er sikkerhetsmessig best. Det vises også til at NINA i sin rapport påpeker at man i noen områder med fordel kan spre ferdselen for at det ikke skal oppstå stidannelser.

Oceanwide Expeditions, Aurora Expeditions og Polar Quest mener at det er uklart hva som menes med stier. Oceanwide Expeditions mener at det ikke alltid er smart eller trygt å holde alle personene på stien, og viser også til allemannsretten. Polar Quest mener den enkelte har rett til å oppleve naturen på en naturlig og normal måte. Virksomhetene stiller spørsmål ved om det vil være en straffbar handling å ferdes når det ikke foreligger en sti. Virksomhetene støtter heller ikke forslaget om å holde avstand til kulturminner. De mener kulturminner er godt regulert på Svalbard i dag, og ved å holde avstand går man glipp av muligheten for læring om kulturminnene og historien. Oceanwide Expeditions mener de "beskytter" kulturminnene gjennom sine kontrollerte operasjoner hvor det gjelder krav og brukes guidelines. PolarQuest uttaler at å ikke få besøke kulturminner gjør Svalbard mindre attraktivt som reisemål.

Birdlife Svalbard er skeptisk til å innføre krav om å bruke stier der slike finnes. Mye brukte stier har en tendens til å gi erosjon, særlig i forbindelse med nedbør. Terrenget på Svalbard er i den forstand sårbart på ganske mange steder, og stidannelse oppstår raskt. Derfor er det kanskje bedre å få vurdert terrengets sårbarhet for slitasje før det fastsettes som ilandstigningslokalitet for turisme.

Longyearbyen Jeger- og Fiskeforening foreslår en ny ordlyd hvor det i tillegg tas med at det skal holdes tilstrekkelig avstand til "kulturminner som er i drift for å hindre unødige forstyrrelser".

Nordnorsk Filmkommisjon mener dagens regelverk allerede er godt egnet til å forebygge skader, forsøpling eller forstyrrelse av mennesker og dyreliv som følge av ferdsel i forbindelse med filmproduksjon. De lokale aktørene som driver med/tilrettelegger for filmproduksjon på Svalbard har svært mye kompetanse og innsikt og har egeninteresse av å bevare naturen. I dette perspektivet synes de foreslåtte spesifiseringene av krav til ferdsel å være unødvendig detaljerte.

5.5.4 Sysselmesterens vurdering

Med en regulering av ilandstigningslokaliteter, vil ferdselen kanaliseres i større grad enn i dag. Det vil da være særlig viktig å sikre en aktsom ferdsel i disse områdene. Forslaget om krav til ferdsel i verneområdene er i stor grad en presisering av gjeldende rett.

Sysselmesteren mener likevel det er viktig både å skape større bevissthet rundt ferdselen, og å presisere og konkretisere gjeldende rett.

Sysselmesteren er enig med Norsk Polarinstitutt i at dette kan være en viktig presisering også utenfor verneområdene. Likevel mener Sysselmesteren at dette er en bestemmelse som per nå bør beholdes verneområdene, da reguleringer i verneområder skal være strengere enn utenfor. Å pålegge bruk av stier er en restriktiv regulering sammenliknet med dagens regelverk, og bør beholdes de områder som krever størst vern.

Reguleringen er en presisering av gjeldende rett, men ikke en gjengivelse av aktsomhetsbestemmelsene i svalbardmiljøloven. Det er generelt ikke ønskelig å gjenta lovteksten i forskrift slik Riksantikvaren har bedt om. Svalbardmiljøloven gjelder i tillegg til verneforskriftene, og Sysselmesteren vurderer at hensynet til kulturminner er tilstrekkelig ivaretatt slik forslaget er utformet nå.

Hovedargumentet mot reguleringen er at man kriminaliserer ferdsel utenfor sti, og at dette er uheldig. Det er etter Sysselmesterens syn nødvendig med bestemmelser for å regulere ferdselen slik at nye stier ikke dannes der det allerede er sti. Det er et mål at påvirkning på naturen skal være minst mulig. Reguleringen bør være tydelig, klar og gjelde for alle. Da er forskriftsfesting etter vårt syn en bedre løsning enn en generell anbefaling. Reguleringen forbyr ikke ferdsel utenfor sti der stier ikke finnes – her er det de alminnelige reglene om aktsom ferdsel som slår inn.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren støtter forslaget slik det står. På sikt er det mulig man også bør vurdere å gjøre bestemmelsen gjeldende utenfor verneområder, men på nåværende tidspunkt anbefaler Sysselmesteren at dette er en regulering som kun gjøres gjeldende i verneområdene.

5.5.5 Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet tiltrer Sysselmesterens vurdering. Økt turisme og ferdsel på land har gitt tydelige spor etter menneskelig ferdsel, også i verneområdene. Flere steder er det nå tydelige stier, typisk fra strandkanten og opp til nærliggende topper/utkikkspunkt, kulturminner, bygninger etc. Det er også bygget varder av steiner, sitteplasser m.m. av drivtømmer og lignende, som etterlates som tydelige tegn etter menneskelig tilstedeværelse og ferdsel.

Den samlede virkningen av ferdselen har til tross for aktsomhetsbestemmelsen ført til skader på og forringelse av natur- og kulturmiljøet. Samtidig forventes ilandstigningsreguleringen å medføre økt kanalisering og belastning på aktuelle ilandstigningsområder. Dette gjør at det samlet vurderes nødvendig å stille nærmere krav til aktsom ferdsel. Ferdselsbestemmelsen foreslås for verneområdene, da reguleringen her normalt skal være strengere enn utenfor. Vår vurdering er imidlertid at en slik konkretisering i tillegg vil gi økt fokus på aktsom ferdsel generelt som også vil kunne være positivt for ferdsel utenfor verneområdene, som reguleres av den generelle aktsomhetsbestemmelsen alene.

BirdLife Svalbard uttrykker bekymring for at mye brukte stier kan medføre erosjon. Selv om deler av vegetasjonen på Svalbard er slitasjesvak og mye brukte stier dermed kan gi erosjon (særlig i forbindelse med nedbør), mener vi det samlet sett er bedre å konsentrere all ferdsel til en sti, fremfor at det etableres flere. Totalt sett vil dette redusere belastningen.

Kravet om å benytte sti gjelder bare der sti finnes på den strekningen man har planlagt å gå. Dette for å beskytte terrenget slik at etablering av flere eksempelvis parallelle stier, f.eks. til et utkikkspunkt, unngås. Bestemmelsen er ikke et forbud mot ferdsel der det ikke finnes en sti. Med mindre andre bestemmelser sier noe annet kan man da gå fritt, for eksempel opp på et utsiktspunkt der det ikke går sti, eller videre innover i terrenget.

Det kan i noen tilfeller fremstå som uklart hva som er en sti. I verneområdene på Svalbard opparbeides det ikke stier, men stier oppstår som følge av tråkk/ferdsel. Med sti menes et synlig, oppgått tråkk i terrenget. Dette mener vi er i samsvar med en naturlig forståelse av ordet sti og anser ikke at en definisjon i bestemmelsen vil gi noen tilleggsverdi utover dette. Der det måtte finnes tvil, vil en håndheving her som ellers kreve tilstrekkelig bevisførsel for om det eksisterte en sti.

Flere instanser viser til at kravet om bruk av sti i noen tilfeller vil kunne være en sikkerhetsmessig risiko. Dette er i uttalelsene ikke nærmere eksemplifisert. Der bruk av etablert sti reelt sett innebærer en sikkerhetsmessig risiko vil hensynet til sikkerheten måtte gå foran. Vi anser dette som et så vidt lite praktisk tilfelle at det ikke er nødvendig å konkretisere et unntak.

Mange høringsinstanser mener at en oppfordring om å benytte sti er tilstrekkelig. På bakgrunn av den stidannelse vi ser flere steder i dag, hvor stiene også går til samme punkt, mener vi at en tydelig regulering er mer målrettet for å hindre etablering av nye stier og også mer bevisstgjørende. En plikt til å benytte etablerte stier der disse finnes anses også enkelt å forholde seg til.

Etter annet ledd fremgår at all ferdsel skal holde tilstrekkelig avstand til dyrelivet for å unngå unødige forstyrrelser, og til fredete kulturminner slik at disse ikke utsettes for fare for skade. Bestemmelsen gjelder all ferdsel, også ferdsel på sti. Der en etablert sti går over kulturminner (som f.eks. i Virgohamna), eller en fugl har etablert reiret sitt i stien, må det holdes tilstrekkelig avstand til kulturminnene og til reiret. Annet ledd medfører ingen begrensning i adgangen til å besøke kulturminner, men ved besøk må det holdes avstand slik at disse ikke blir skadet f.eks. gjennom tråkk.

Riksantikvaren ønsker en tydeliggjøring av at det ikke er tillatt å flytte på stokker, steiner eller annet fra automatisk fredete kulturminnelokaliteter, selv om disse legges tilbake etter bruk, og ønsker også en konkret henvisning i forskriftsteksten til forbudet mot å tenne bål innenfor avgrensningen av automatisk fredet kulturminnelokalitet med sikringssone. Dette følger i dag allerede av svalbardmiljøloven § 42. Svalbardmiljøloven og verneforskriftenes bestemmelser gjelder side om side og en dobbeltregulering anses ikke hensiktsmessig og er ikke ønskelig.

5.5.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget vedtas.

5.6 Forbud mot bruk av droner

5.6.1 Gjeldende rett

Bruk av ubemannede fartøy og andre fjernstyrte innretninger er ikke direkte regulert i miljøregelverket på Svalbard.

Selv om bruken av droner mv. ikke er direkte regulert i svalbardmiljøloven, kan bruken av dem rammes av bestemmelser i svalbardmiljøloven. Dersom dronen brukes på en måte som skremmer, jager eller unødig forstyrrer dyrelivet, vil dette være i strid med aktsomhetsbestemmelsene i § 5 og 73 annet ledd og forbudet mot jaging mv i § 30.

Bruk av ubemannede luftfartøy (droner) er regulert i forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i luftfartsloven. Forskriften gjør EU-forordninger på området gjeldende som norsk rett og gjelder også på Svalbard. Forskriften § 8 har et forbud mot å fly ubemannede luftfartøy nærmere enn 5 km fra en lufthavn uten tillatelse fra lokal lufttrafikkjenesteenhet. Dette innebærer for Svalbard at det er forbudt å fly ubemannede luftfartøy i en sone med radius på fem kilometer fra flyplassene i Longyearbyen og Ny-Ålesund uten slik tillatelse. I Ny-Ålesund er det i tillegg et forbud mot bruk av droner (med visse radiofrekvenser) i en sone på 20 km rundt byen.

5.6.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått et forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte eller autonome ubemannede innretninger i luften, på bakken, på og under vann i verneområdene på Svalbard gjennom egne bestemmelser i verneforskriftene.

Det er videre foreslått at forbudet ikke skal gjelde i forbindelse med utrykning for brann-, politi- eller redningstjenesten og oppsyn eller tilsyn (etter svalbardmiljøloven § 77 og § 87) i bestemmelser om brann-, politi- og redningstjenesten i verneforskriftene. I tillegg foreslås det at forvaltningsmyndigheten for verneområdene kan benytte droner mv. for å utføre forvaltningsoppgaver.

I egne dispensasjonsbestemmelser i verneforskriftene er det foreslått at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse til bruk av droner og andre slike innretninger for andre formål, men ikke for fritids- og hobbyformål.

Bestemmelsene er generelt utformet for å omfatte alle fjernstyrte og autonome fartøy og innretninger som opereres i lufta, på bakken, på og under vann, og vil bl.a. omfatte bruk av luftdroner (herunder modellfly), undervannsdroner, motordrevne modellbåter og motordrevne bakkegående innretninger.

5.6.3 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet har ingen innvendinger til forslaget. Det vises til at droneindustrien er i stadig utvikling både i Norge og internasjonalt. Dette gjelder både på teknologiområdet, samt i antall droner som er i omløp. Et stort antall av registrerte droneoperatører er i dag privatpersoner. Det er også ventet en større utbredelse av aktiviteten fremover. De fleste droner er lette å ta med seg, og kan opereres på små områder. Luftfartstilsynet ser viktigheten av at man ivaretar miljøhensyn i denne sammenheng.

Direktoratet for mineralforvaltning forutsetter at Sysselmesteren etter søknad kan gi tillatelse til bruk av drone i forbindelse med undersøkelsesvirksomhet etter mineralske ressurser.

Norsk Polarinstitutt (NP) støtter forbudet som foreslås og viser til at det er i tråd med reguleringer i verneområdene på fastlandet. På den andre siden kan bruk av droner også redusere miljøpåvirkninger som ellers ville vært forårsaket gjennom mer inngripende metoder for innsamling av data i felt. Som aktør mener NP at det må avklares om bruk av droner til naturovervåking omfattes av forbudet, herunder om bruk av viltkamera omfattes. Et forbud mot bruk av viltkamera og droner i nevnte verneområder vil hindre NP å skaffe kunnskap om naturen slik de er pålagt i sitt mandat. De mener det kan være

berettiget å skille mellom små kablede undervannsdroner og større fartøyer med større forstyrrelsespotensial. Førstnevnte har et veldig minimalistisk nivå av risiko og forstyrrelser. Som aktør vil NP ha behov for å søke om unntak for bruk av drone og flyfotografering. I all hovedsak foregår topografisk kartlegging på Svalbard med fotografering fra fly. I dag benyttes drone til kartlegging i forskningssammenheng, men den teknologiske utviklingen kan bringe fotografering fra drone på banen også for topografisk kartlegging av større områder i fremtiden. Polarinstituttet kan ikke se at det er definert en grense for forbudet med hensyn til flyhøyde over bakken. Større droner kan i fremtiden være aktuelt å fly under «spesifikk kategori» i flyhøyde over 120 meter over bakken som erstatning for flyfotografering med bemannet fly. En avklaring på hvorvidt Svalbardmiljøloven og tilhørende forskrifter tillater flyging med droner under «spesifikk kategori» i flyhøyder normalt tillatt for bemannede luftfartøy, kan være hensiktsmessig.

Svalbard Science Forum og SIOS støtter et generelt droneforbud, men ønsker en egen unntakshjemmel for forskningsaktivitet.

Farmhamna AS mener forslaget er unødvendig og allerede fremgår av forbudet mot forstyrrelse av dyreliv. De foreslår innføring av "no-fly-soner" der det er nødvendig, f.eks. rundt hekkende fugler og hvalross på land.

UNIS skriver at deres bærekraftstrategi er å ha mindre fotavtrykk i spesielt sårbare områder og at noe av dette kan oppnås ved bruk av droner. Et forbud mot bruk av droner til vitenskapelige formål vil vanskeliggjøre miljøforsvarlig og sikker innhenting av data. Gitt at teknologien brukes på en sikker måte, av kvalifisert personell, kan ikke UNIS se at droner brukt i luft, på bakken eller under vann har en større negativ effekt enn menneskelig ferdsel med båt, helikopter eller snøscooter. Det er tvert imot slik at det samlede trykket som følge av ferdsel vil kunne reduseres og på denne måten minske både utslipp og fysisk forstyrrelser. Bruk av droner vil også i de fleste sammenhenger være billigere og ikke minst tryggere i forhold til personsikkerhet. Dokumentasjonskrav på naturmiljøpåvirkning vil være en integrert del av UNIS sin aktivitet. UNIS ønsker at Sysselmeisteren gis en myndighet til å gi UNIS rammetillatelser for bruk av ny teknologi, under forutsetning av at forskning på naturpåvirkningen inngår. Utvikling av miljøvennlige metoder er vesentlig for at UNIS når målet om forskning på et internasjonalt nivå.

Universitetet i Oslo foreslår at det åpnes for å søke om dispensasjon for bruk av droner i forskningsøyemed.

Cape Race Corporation er imot forslaget og kan ikke se at dette er tilstrekkelig begrunnet, særlig siden aktiviteter som fiske og jakt fortsatt kan utføres.

Svalbard Science Forum og Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System (SIOS) viser til at droner er nyttig i forskningssammenheng og reduserer det miljømessige fotavtrykket

betraktelig og reduserer forstyrrelsen av dyrelivet. SIOS foreslår at ordlyden endres slik: «forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til bruk av ubemannede fartøy (droner) og innretninger som angitt i x til andre formål enn rekreasjons- og hobbyformål, *særlig vitenskapelige formål*.» SIOS mener videre at høringsdokumentet burde hatt en referanse til den europeiske og norske reguleringen av droner. Forumet viser til "The report Scientific Applications on Unmanned Vehicles in Svalbard (UAV Svalbard)". Forumet foreslår flerårige dispensasjoner for mindre arbeidsbelastning for Sysselmesteren og involverte.

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening mener at bruken av droner i dag er minimal på Svalbard og slik de ser det blir det tatt hensyn til fuglefjell av sertifiserte dronepiloter. De mener det er betenkelig at det skal være strengere regler for bruk av droner enn på fastlandet, da det hverken er militære installasjoner eller stor lufttrafikk på øygruppen. Foreningen mener undervannsdroner umulig kan forstyrre dyrelivet under vann. Slike verktøy er viktige verktøy for søk, redning og skadebegrensning, og de vil trolig ha flere nytteområder i fremtiden.

UAS Norway mener forslaget bygger på gamle data og bygger på droneteknologi som nå er utdatert og som ikke representerer dagens støybilde eller utforming av droner. De mener forslaget vil få svært negative konsekvenser, spesielt for prosjekter knyttet til forskning og utvikling hvor det er brukt droner for målinger og observasjoner over tid. UAS Norway mener det må skilles mellom ulike droner og viser til det felleseuropeiske regelverket som er bygget på risiko/støyvurderinger. De viser til at droner under 249 gram vil bli like hardt rammet som droner på 10 kg som er i en annen kategori og har et annet støybilde. Alle droner i åpen kategori bør tillates, mens droner i spesifikk kategori kan omsøkes. Små droner lager lite støy, og må kunne tillates. UAS Norge viser også til Regjeringens Dronestrategi (2018) hvor det er ønske om å bruke og utvikle droner for søk og redning i polare strøk. Det må da legges til rette for test-utvikling og øvelser hvor teknologien brukes. UAS mener at statsluftfart (søk/redning) og tilhørende trening må være unntatt fra et forbud. De skriver at andre aktører som utfører statsluftfart benytter Svalbard og luftrommet til øvelser i samhandling med andre søk- og redningsetater gjennom hele året. UAS mener også at journalister og redaksjoner er erfarne brukere av droner og bør ha anledning til å bruke droner i sine produksjoner. UAS Norge mener det må være feil når det ikke er satt en høydebegrensning for forbudet. UAS Norge skriver at droner som utfører samfunnsnyttige oppgaver og kan operere i 500-10.000 fot over bakken og de antar at disse ikke er ment til å skulle være omfattet av endringen som beskrevet. Derfor mener de at det bør legges til rette for at droner som har behov for disse høydene, altså over de aktuelle verneområdene, fortsatt kan operere fritt og at de i tillegg kan ta av og lande. De mener at gjennom forskning kan man finne den beste måten å legge til rette for avgang og landing, enten via egnede landingsplasser, båt eller områder.

AECO støtter et forbud mot rekreasjonsbruk av droner. De ber om at det gis åpning for bruk av droner til rekognosering, markedsføring og SAR.

Svalbard Guide Association viser til at droner brukes for sikkerhetsgrunner og bruken bør ikke forbys, men i stedet sertifiseres.

Oceanwide Expeditions tillater ikke bruk av droner på sine fartøy, men forstår at droner noen ganger kan være nyttig for forskning og at de potensielt også kan brukes for undersøkelser av områder.

Visit Svalbard støtter ikke et totalforbud mot bruk av droner i verneområdene, og reagerer på at Sysselmesteren ikke gis anledning til å dispensere for «fritids- og hobbyformål» - som Visit Svalbard oppfatter å inkludere turismevirksomhet. Formålet med bruken av drone kan være å skaffe seg oversikt over terreng for å sikre sporløs ferdsel og for å skaffe oversikt over isbjørnfare før ilandstigning. Visit Svalbard mener at operatørers egen holdning ut fra krav til minimal forstyrrelse av friluftsliv/naturopplevelse, samt det generelle påbudet om at dyreliv ikke skal forstyrres, er gode nok reguleringer for å begrense bruken av slike innretninger. Visit Svalbard foreslår at turismevirksomheten ved guide/turleder/ansvarlig person kan operere droner innenfor verneområdene. Dette begrunnes både ut fra et miljøvern- og sikkerhetsbehov, men også hvor gjestenes opplevelse kan høynes gjennom forsvarlig bruk. Sistnevnte f.eks. ved opplevelse av å se terrenget fra høyden eller å ta bilder av aktivitet.

Nordnorsk filmkommisjon støtter forslaget om forbud mot bruk av droner mv. i verneområdene på Svalbard til fritids- og hobbyformål og mener det er et godt bidrag til å begrense forstyrrelse av dyrelivet. Forslaget åpner for at Sysselmester etter søknad kan gi tillatelse til andre, dvs. profesjonelle, formål, som dermed kan inkludere filmproduksjon/feltvirksomhet. Kommisjonen mener en lisens/konsesjonsbasert ordning er en bedre løsning. Bruk av ubemannede droner mv. er viktige redskap for å kunne filme og formidle dyreliv, situasjoner og fenomener i den unike Svalbardnaturen til verden på en ressursbesparende og minst mulig miljøbelastende måte. Økt bruk av disse ubemannede innretningene bekymrer forskerne og kan forstyrre dyrelivet. Om bruken beholdes profesjonelle lokalt baserte filmaktører, med solid innsikt i naturforholdene på Svalbard, vil dette totalt sett heller bidra til å begrense forstyrrelsene av dyrelivet, enn motsatt. En konsesjon/lisensordning med tidsbegrenset rammetillatelse for virksomheten på Svalbard, gitte kompetansekrav og sanksjonsmuligheter, vil gi forutsigbarhet for de lokale aktørene og fleksibilitet til å kunne håndtere henvendelser på kort varsel og gode rammevilkår for å kunne utøve virksomheten sin helårlig og lønnsomt på Svalbard, jfr. næringspolitiske mål. Innsikten i lokale forhold og kompetansen aktørene her besitter, sammen med egeninteressen av fortsatt virke på Svalbard, vil sikre varsom framferd i tråd med gjeldende miljømål og sikkerhetshensyn for Svalbard.

Polar X støtter forslaget, men mener samtidig at det bør gjøres unntak for dronepiloter med kommersiell lisens. De viser til at lisensen er streng og gir en ansvarlighet og forsikring

for at myndighetene kan forholde seg til en operatør og samtidig stoppe bruken av hobbydroner for private formål. Droner kan brukes for sikkerhetsformål, f.eks. for å undersøke for isbjørn før ilandstigning. PolarX er uenige i at det fortsatt vil være mulighet for å filme med drone etter tillatelse fra Sysselimesteren for andre formål enn fritids- og hobbyformål. Den samme regelen gjelder i teorien for helikopter i verneområder, men innvilges i praksis ikke.

Asgeir Helgestad mener det er uansvarlig å forby bruk av ROV for opptak under vann, da dette er en tryggere måte å filme på enn dykking.

Einar Jenssen uttaler at bruk av droner på Svalbard fortrinnsvis er hobby- og fritidsbasert. Han mener dette er et populært verktøy som gir en ekstra dimensjon til rekreasjon og at det allerede er et strengt regelverk som regulerer dette, men at regelverket sjeldent blir fulgt opp da dette ville kreve for store ressurser hos Sysselimesteren. Han viser til at det er "bevis på diverse sosiale medier" som synliggjør nettopp dette, og at kunnskapen om regelverket er lite kjent hos befolkningen, så forhold blir sjeldent rapportert. Han mener forslaget til nytt regelverk ikke vil endre dette nevneverdig, og risikoen for å bli "tatt" ved å begå et lovbrudd vil også anses som lav, gitt de enorme områdene dette forslaget omhandler. Benytter man en drone i de aktuelle områdene vinterstid, samtidig som man overholder regelverket om å ikke forstyrre dyreliv, utgjør ikke denne aktiviteten noen risiko for miljøet. Støyen fra "konsument-droner" bærer ikke veldig langt og er så og si lydløse sammenlignet med et helikopter. AECOs forbud mot bruk av droner på sine medlemsskip ivaretar en stor del av problemstillingene ved bruk av droner i nærheten av sjøfuglkolonier, hvalross, etc. Han mener derfor dette forbudet oppleves som uforholdsmessig strengt sett ut fra hensikten det skal ha, jf. også fastboende som ønsker å benytte seg av droner når de er på tur, både med båt og scooter. Når det gjelder undervannsdroner, er det vanskelig å forstå behovet for en slik spesialregulering når det samtidig tillates bruk av tråleredskap og seismikk, da begge disse har en bevist negativ og ødeleggende påvirkning. Han mener det foreligger få publikasjoner som underbygger forstyrrelseeffekten og at eksisterende lovverk hvor man ikke har lov til å forstyrre dyrelivet er tilstrekkelig. Lovtekstene kan heller i større grad presisere forbud mot å forstyrre dyreliv og heller sette en sikkerhetsavstand som muliggjør det å fotografere Svalbards flotte natur fra lufta.

Hurtigruten Expeditions støtter et forbud mot rekreasjonsbruk av droner og er enig i at droner kan representere en potensiell miljørisiko. Droner kan også være et nyttig verktøy bl.a. for sikkerhetsrelatert rekognosering, oljevernberedskap og filming for markedsføringsformål. Det bør åpnes for søknad om tillatelse for slike formål, eller en direkte åpning i loven.

Quark Expeditions uttaler at bruk av droner er viktig for is-rekognosering for fartøy for å sikre at fartøy ikke kommer inn i farlige områder. Droner er også viktig i vitenskapelig forskning, og der Quark Expeditions ønsker forskere velkommen om bord på skipene våre,

vil deres bruk av droner være en integrert del av arbeidet deres. AECOs retningslinjer er klare på bruken av droner og er hensiktsmessige for å beskytte dyrelivet, og forskrifter kan utfylle disse retningslinjene.

Seabourn er imot forslaget og viser til at en drone som er tillatt av myndighetene og benyttes av en sertifisert pilot kan være et pedagogisk verktøy for is-rekognosering, vitenskapsprosjekter og bidra generelt for sikkerheten ved operasjoner.

WildPhoto Travel viser til at medlemmer av AECO allerede er underlagt et forbud mot bruk av droner og at de fleste ekspedisjonsbåter og operatører har gjennomført dette forbudet. Resterende operatører bør etter deres mening kunne fly droner på Svalbard forutsatt at de forholder seg til EU-kravet om dronesertifikat og forsikring, og at operatører leverer en "operation manual" som godkjennes av Sysselimesteren. Videre må bruk av drone ikke sjenere dyrelivet og virksomheten foreslår en avstandsgrense på 500 m fra fuglefjell og et krav om at det kun skal være to droner i luften samtidig fra samme ekspedisjonsskip.

Artic Light AS viser til at droner kanskje er det viktigste verktøyet man har når man skal vise frem klimaendringene ved å skape før/etter-bilder av isbreer som smelter, breelver på isen osv. Sett i lys av hvordan man har kommet seg til lokalitetene synes en 900 grams drone med en halvtimes flytid som et lite inngrep, og langt mer skånsomt enn bruk av helikopter. Droner kan også bidra sterkt i et sikkerhetsperspektiv, ved at man slipper ilandstigning fra båt og elementer knyttet til å bevege seg nær/på isbreene til fots. Artic Light AS viser til det er svært viktig at man ikke ødelegger muligheten til å formidle hva som skjer med klimaet ved verdens mest berørte lokalitet og antagelig et av de mest sårbare økosystem vi har knyttet til klimaendringene. Filmproduksjon fra dette området med den hensikt å opplyse verden om det som skjer her bør vektlegges sterkt og på linje med forskning. Artic Light AS er ikke uenige i at presset fra turismen har nådd et høyt nivå og kanskje bør reguleres, men å legge ned et totalforbud for alle inklusive de som skal fortelle verden hva som skjer her er helt uforståelig. Det er viktig å forstå at forskningens arbeide er lite verdt dersom resultatene ikke formidles ut til resten av verden. Artic Light viser videre til at nær sagt alt liv på Svalbard skapes i havet, og det er svært viktig å kunne vise denne delen av næringskjeden i det arktiske økosystemet. Å dykke i disse farvannene er forbundet med stor risiko på grunn av vannets lave temperatur som kan fryse i pusteventilen. Ut ifra et sikkerhetsperspektiv vil det derfor være uansvarlig å forby bruk av ROV for opptak under vann. Det er snakk om et kamera med batteridrevet propeller som gjør at kameraoperatøren kan sitte trygt i en båt eller på isen mens man gjør opptakene. Hvilket problem en slik farkost kan utgjøre for miljøet er vanskelig å forstå.

Aurora Expeditions er imot forslaget og mener bruk av droner bør reguleres gjennom en søknadsplikt. Forslaget er etter deres syn ikke basert på fakta.

Malin Stark, Thomas Foreman, Mikael Härd og Timothy Burgler mener at forslaget vil stoppe naturhistorisk filming på Svalbard, uavhengig av lokalkunnskap eller ansvarlig behandling av dyrelivet. Å dokumentere hvordan ulike arter endrer seg, tilpasser seg eller lider ettersom klimaendringer fortsetter å påvirke økosystemene i Arktis, vil være viktig for å oppmuntre til atferdsendringer i allmennheten. Dette gjelder «ikoniske» arter som isbjørn og hvalross, og mindre kjente arter som trekkfugler, og den mangfoldige og unike vegetasjonen som finnes på Svalbard. De viser til at filmer som Frozen Planet, Blue Planet 2, Seven Worlds og Our Planet er sett av et meget stort publikum og er svært viktige for å engasjere publikum i miljøspørsmål. De mener derfor at dokumentasjon av naturhistorie bør være en ytterligere kategori feltvirksomhet som ikke omfattes av de strenge reglene, men som heller bør følge aktsomhetspliktene i svalbardmiljøloven. For disse kan det på samme måte som for forskning og utdanning tillates prosjekt for prosjekt. Videre bør ikke budsjett eller størrelse på filmproduksjon være avgjørende, men heller operatørens ekspertise og sikkerhetsprosedyrer.

Arctic Wildlife Tours (AWT) støtter ikke et forbud som foreslått. AWT foreslår at det kreves lisens og dokumentasjon på kunnskap om bruk av drone og at dronepiloten har gyldig forsikring og sertifikater. Ellers bør regelverket forhindre at droner flys ufornuftig nært dyreliv eller fuglefjell, men her kan dagens forbud mot forstyrrelser benyttes.

Group of 23 international scientific drone users in Svalbard mener forslaget kan svekke mange vitenskapelige prosjekter, og mener det bør gjøres et direkte unntak for vitenskapelige formål. Det vises til at droner er en ny teknologi som gjør det mulig for forskere å skaffe komplementære datasett til etablerte observasjonsmetoder som satellittbasert fjernmåling og bakkeobservasjoner. Sammenlignet med bruk av bemannede fly er miljøfotavtrykket mindre når det gjelder støy og CO₂-utslipp. I tillegg er droner spesielt godt egnet til å bygge bro mellom enkeltpunktmålinger og satellitt fjernmåling. Slike observasjoner er viktige for å skape konsistente tidsserier, og droner gir også tilgang til områder som er farlige eller umulige å få tilgang til, f.eks. bresprekker. Droner har en operativ rekkevidde (spesielt fastvinge), som kan overstige flere kilometer, og er en rask, billig og miljøvennlig måte å observere mange avsidesliggende steder. Søknadsplikten vil medføre en betydelig arbeidsbyrde, noe som igjen medfører økte kostnader, og fratar forskerne nødvendig fleksibilitet. Dersom søknadsplikten opprettholdes, bør det gis flerårige tillatelser til alle etablerte forskningsinstitusjoner etter en rask og enkel søknadsprosess.

Hurtigruten Svalbard er imot et totalforbud og mener guide/turleder/ansvarlig person bør kunne operere droner i verneområder. Det bør videre være adgang til å gi dispensasjon for fritids- og hobbyformål.

Cruise Lines International Association foreslår at forbudet begrenses til personlig bruk av droner for gjester. Det vises til at droner fløyet av en sertifisert pilot kan være et godt verktøy for is-rekognosering, vitenskapsprosjekter og generell sikkerhet.

Norges vitenskapsakademi for polarforskning viser til at forskjellen mellom § 22 og § 33a er uklar. Dispensasjonsadgang for forskning, undervisning, akademisk opplæring og overvåking mangler i begge bestemmelsene.

Høringsuttalelser som omhandler forslag om forbud mot å bruk av droner 500 m fra fuglefjell er omtalt i kap. 4.2.

5.6.4 Sysselmesterens vurdering

Per i dag er det ingen egen regulering i miljøregelverket vedrørende dronebruk på Svalbard, og man lener seg derfor på de generelle aktsomhetsbestemmelsene. Selv om Svalbard har et svært strengt miljøregelverk, er det altså et betydelig mer liberalt regelverk for dronebruk på Svalbard enn på fastlandet.

Droner kan være et svært nyttig redskap på Svalbard, både for forvaltning, beredskap, forskning og andre. Forvaltningen har likevel over tid sett behovet for en tydeligere regulering av denne aktiviteten, blant annet for å hindre forstyrrelse av dyreliv.

Det vil fortsatt være adgang til å fly droner utenfor verneområdene. Som for andre reguleringer etter svalbardmiljøloven med tilhørende forskrifter, vil det være mulig å søke dispensasjon innenfor verneområdene. Dette vil eksempelvis gjelde for forskning. Selv om droneflyvning i verneområdene vil kreve dispensasjon, vurderer ikke Sysselmesteren at de administrative konsekvensene vil bli betydelige. Forskere søker allerede om sine feltaktiviteter gjennom RiS-databasen. Dette omfatter både behandling av søknad om terrenginngrep, helikopterflyvning, unntak fra ferdselsforbud, leir mv. Dersom droneflyvning inngår som en del av prosjektet vil det være naturlig å oppgi også dette i RiS-søknaden, og forholdet behandles sammen med øvrig omsøkt aktivitet i ett og samme vedtak.

Sysselmesteren vurderer det ikke aktuelt å gi en egen dispensasjonshjemmel for filmproduksjon. Det er svært mange som ønsker å komme til Svalbard for å filme til ulike prosjekter. Forvaltningen må kunne ha kontroll over og begrense denne aktiviteten gjennom dispensasjonsadgangen i regelverket.

Om muligheten til å bruke droner for å undersøke om det er isbjørn på land, mener Sysselmesteren man bør kunne skaffe oversikt over området med kikkert fra båt, før man vurderer ilandstigning. Det vil etter Sysselmesterens syn være vanskelig å føre kontroll med

dronebruk for et slikt unntakstilfelle, og det vil potensielt kunne misbrukes for andre formål. Det anbefales derfor ikke at det gis en slik unntakshjemmel.

Å gi en generell åpning for bruk av drone i markedsføringssammenheng vil imidlertid etter Sysselmesterens syn kunne åpne opp for en rekke andre sidestilte tilfeller der man også kan risikere å måtte gi dispensasjon. Det er etter Sysselmesterens syn heller ikke aktuelt å gi dispensasjon til dronepiloter med kommersiell lisens. Erfaringsmessig vil man da åpne opp for en rekke aktører, og et droneforbud vil uthules.

Forbudet bør gjelde for alle droner. Sysselmesteren ser at det kan medføre mer støy med de større dronene, men vurderer ikke at dette alene gir grunn til å skille på de ulike klassene. Miljøregelverket skal så langt som mulig være enkelt, og å gå inn på klassifisering av ulike droner vil ikke være i tråd med dette.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren anbefaler at det innføres et generelt forbud mot droner i verneområdene slik det er foreslått i høringen.

5.6.5 Miljødirektoratets vurdering

Om behovet for reguleringen

Flere høringsinstanser har i høringen vist til at det foreligger få publikasjoner som underbygger forstyrrelseseffekten av droner i luften og undervannsdroner. Høringsinstansene mener at eksisterende lovverk hvor man ikke har lov til å forstyrre dyrelivet, er tilstrekkelig. Det hevdes videre at dersom teknologien brukes på en sikker måte av kvalifisert personell, vil ikke droner ha en større negativ effekt på miljøet enn menneskelig ferdsel med båt, helikopter eller snøscooter, men heller redusere den samlede belastningen fra ferdsel. Det er også vist til at mange droner har lav lyd, og at bruk på vinterstid, samtidig som man overholder regelverket om å ikke forstyrre dyreliv, ikke vil ha miljøkonsekvenser.

Miljødirektoratet viser til at formålet med forslaget er å begrense forstyrrelser av dyrelivet og unngå forstyrrende bruk for friluftsliv i verneområder. Selv om bruk av droner i en del tilfeller kan ha små miljøkonsekvenser, anser vi det riktig å begrense bruken av hensyn til den samlede belastningen på naturmiljøet og tatt i betraktning de høye miljømålene for Svalbard. Vi viser til at det generelt har vært en enorm økning i salg av droner og at økningen i bruken av droner har ført til bekymring for hvilken påvirkning dette kan ha på dyrelivet, som vist til i høringsnotatet på s. 75-76. Droner er en relativt ny påvirkningsfaktor og det finnes begrenset litteratur om droners påvirkning på dyreliv, men foreløpige

resultater viser ingen tvil om at dronebruk vil kunne medføre forstyrrelser på dyrelivet^{23 24}. Dette gjelder også undervannsdroner og dette er nærmere belyst i notat fra Norsk Polarinstitutt²⁵. Det finnes flere typer ROV (remotely operated vehicle) fra mindre innretninger som opereres fra mindre båter eller fra land, til større som opereres maskinelt fra skip. Reguleringen skal favne om bruk av alle typer ROV i verneområder.

Selv om dronebruk har potensiale for forstyrrelse av dyreliv og friluftsliv over hele Svalbard, har vi vurdert det slik at det er viktigst å innføre et generelt forbud i verneområdene. Utenfor verneområdene kan droner, herunder undervannsdroner, benyttes så lenge de generelle reglene for dronebruk overholdes, og dronen ikke benyttes på en måte som strider mot øvrige bestemmelser i svalbardmiljøloven. Bruk av droner er regulert i mange verneområder på fastlandet, og vi er enig med Sysselmesteren i at det ikke bør være større adgang til å bruke droner i verneområdene på Svalbard enn i verneområdene på fastlandet.

Det er i høringsuttalelsene foreslått at forbudet begrenses til personlig bruk av droner for gjester på f.eks. cruiseskip. Vi anser ikke dette som tilstrekkelig. For å beskytte dyrelivet mot forstyrrelser og ut fra hensynet friluftsliv, må droner reguleres slik at det også omfatter annen bruk. Dette betyr ikke at droner ikke skal kunne brukes i verneområdene på Svalbard, men Sysselmesteren vil gjennom krav om søknad og tillatelse ha kontroll med bruken og vil kunne stille vilkår for bruk av slikt utstyr. Droner vil dermed fortsatt kunne brukes i forbindelse med forskning og slik sett kunne erstatte ferdsel som etter forholdene vil kunne være mer belastende for miljøet eller vanskelig å utføre på annen måte.

Dagens generelle forbud mot unødige forstyrrelser av dyrelivet forutsetter i mange tilfeller at operatøren utviser et skjønn som kan være vanskelig i det enkelte tilfellet. Regulering av aktiviteten vil overlate mindre skjønn til den enkelte operatør, hindre lite samfunnsnyttig bruk som både i enkelttilfeller og samlet kan være forstyrrende for naturmiljøet og styre den samfunnsnyttige bruken med vilkår. I tillegg vil en skjerme friluftslivet mot forstyrrelser fra droner. Luftfartstilsynet viser til at de fleste droner er lette å ta med seg samt at de kan opereres på små områder. Luftfartstilsynet skriver også at de venter en større utbredelse av aktiviteten fremover. Dette mener vi også tilsier at en bør ligge i forkant av en eventuell utvikling med økt bruk av droner på Svalbard og regulere bruken i verneområder.

²³ Michael A Weston, Curtis O'Brien, Kristal N Kostoglou, Matthew RE Symonds. 2020. Escape responses of terrestrial and aquatic birds to drones: Towards a code of practice to minimize disturbance

²⁴ Albert Palomino Gonzalez. 2019. BIO-3950 Master's thesis in Biology-Marine Ecology and Resource Biology Drones and marine mammals in Svalbard

²⁵ Norsk Polarinstitutt. 2020. Notat om bruk av undervannsdroner og miniubåter og forstyrrelseeffekter på dyrelivet, samt omfang av dronebruk og effekter av droner (RPAS)

Alternative reguleringsforslag, herunder sertifisering/lisens

Det er i høringen foreslått at loven i større grad presiserer forbudet mot å forstyrre dyreliv og at det kan settes en sikkerhetsavstand. Miljødirektoratet har vurdert dette, men mener det er flere hensyn som taler mot en slik regulering. Det er ikke bare avstand som har betydning for mulig miljøforstyrrelse, men også hvordan dronen opereres og hva slags type drone som benyttes. I tillegg vil ulike arter ha ulike tålegrenser mht. hva som er forstyrrende. Avstandsgrenser vil heller ikke forebygge forstyrrende bruk for friluftslivet. Samlet vurderer vi derfor at bruk av droner i verneområder heller bør reguleres som foreslått.

Innføring av no-fly-soner for bruk av droner der dette vurderes som nødvendig, f.eks. rundt hekkende fugler og hvalross på land anser vi som et for detaljert og uoversiktlig regelverk sammenholdt med øvrige endringer som foreslås, samt at hensyn til friluftsliv ikke vil ivaretas. Verneområdene er opprettet for å ivareta naturmiljøet med villmarksområder og vi anser derfor at et droneforbud bør gjelde i verneområdene.

Luftfartstilsynet har egne ordninger med registrering, kurs, eksamen og sertifisering, som særlig skal ivareta sikkerhetshensyn. Vi vurderer det som lite aktuelt å innføre en egen lisens- eller konsesjonsbasert ordning for bruk av droner på Svalbard som et tillegg til dette. Foreslåtte ordning med forbud og adgang til å gi tillatelser vurderer vi å være en bedre løsning. Selv om en lisens- og konsesjonsordning vil bidra til å kanalisere bruken til profesjonelle aktører, noe som vil være positivt, mener vi det er en fordel at det kan stilles vilkår for bruken i det enkelte tilfellet. Sysselmesteren vil også kunne vurdere den samlede belastningen på miljøet og henvise til å benytte droner i andre områder og andre tidspunkter dersom bruken i det enkelte tilfellet anses problematisk for miljøet. I likhet med Sysselmesteren, mener vi det heller ikke er aktuelt å gi dispensasjon til dronepiloter med kommersiell lisens uavhengig av søknader for bestemte formål. Da vil man åpne opp for en rekke aktører uten begrensninger, og et droneforbud vil lett kunne uthules. Vi anser det viktig at Sysselmesteren gjennom tillatelser vurderer samlet omfang av dronebruk, samt også til hvilke formål droner skal kunne benyttes.

Miljødirektoratet er enig med Sysselmesteren og tilrår at det i verneområdene bør etableres et forbud mot bruk av droner og bestemmelser som gir Sysselmesteren adgang til å gi tillatelse.

Bør det differensiere mellom ulike typer droner?

Noen av høringsinnspillene stiller også spørsmål ved om et regelverk bør skille mellom ulike typer droner. Det er bl.a. pekt på at teknologien er i rask utvikling og at droner under 249 gram gir lav støy og ytre påvirkning, og at slike droner blir like hardt rammet som droner på 10 kg.

Miljødirektoratet har vurdert innspillene om å skille mellom ulike typer droner og dronekategorier, herunder om det bør gjøres unntak for mindre droner med lav vekt som gir mindre støy. Vi vurderer at det ikke er formålstjenlig med en detaljert regulering av droner i verneområder basert på ulike droneoperasjoner og dronestørrelser, i tillegg til forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori (BSL A 7-2) og EU-forordninger på området. Som flere høringsinstanser har vist til, er droneteknologien i rask utvikling og vi vet lite om hvilke typer droner som vil bli utviklet i fremtiden. Miljødirektoratet mener at en detaljert teknisk regulering av droner må ligge i Luftfartsmyndighetenes regelverk og ikke i regelverket for verneområdene.

Formålet med foreslåtte regulering er å hindre forstyrrelser i naturmiljøet. Vi ønsker ikke å differensiere mellom dronestørrelser, fordi måten dronen opereres på, slik som høyde og hastighet, er vel så vesentlig som størrelsen med hensyn til forstyrrelse av dyrelivet. Hvorvidt en drone utløser en fryktreaksjon er også situasjonsbetinget og anses å ha størst potensiale for skadevirkning i sårbare livsfaser som hekking o.l.

Sysselmasteren skriver at de større dronene kan medføre mer støy, men vurderer ikke at dette alene gir grunn til å skille mellom de ulike klassene. Sysselmasteren viser også til at miljøregelverket fortrinnsvis bør være enkelt, og at forbudet bør gjelde for alle droner. Miljødirektoratet er også enig i dette og tilrår at det ikke skilles mellom bruk av ulike typer droner i verneforskriftene.

Om tillatelser til bruk av droner

Miljødirektoratet presiserer at forslaget innebærer at Sysselmasteren vil kunne gi tillatelse til bruk av droner i verneområdene for alle andre formål enn fritids- og rekreasjonsformål. Sysselmasteren må samtidig gjennom sin praksis sørge for at droner begrenses til hensiktsmessige nytteformål, slik at forbudet ikke uthules og at den samlede belastningen på naturmiljøet ikke blir for stor i verneområdene. Verneformålet og de miljørettslige prinsippene i svalbardmiljøloven må videre vektlegges i behandlingen av søknader og derfor være førende for Sysselmasteren praksis.

I høringen er det ved en feil ikke inkludert en egen dispensasjonsbestemmelse for bruk av droner og andre ubemannede fjernstyrte innretninger i fuglereservatene på Svalbard. Vil tilrår at samme dispensasjonsbestemmelse blir innført for disse, og dette foreslås i ny bestemmelse i forskrift om endringer i forskrift 4. april 2014 nr. 377 om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard. For fuglereservatene understrekes at det bør være varsomhet med å gi tillatelser til bruk av droner i ferdselsforbudstiden av hensyn til hekkende fugl, men at det for forskningsformål kan være aktuelt å gi tillatelser til nødvendig bruk etter en konkret vurdering.

Vi presiserer at Sysselmesterens adgang til å gi tillatelse gjelder for alle typer ubemannede fartøy (droner) og andre fjernstyrte eller autonome ubemannede innretninger i luften, på bakken, på og under vann. Det kan således også gis tillatelse til bruk av undervannsdroner så lenge en søknad ikke gjelder for fritids- og hobbyformål. Utenfor verneområder vil det være tillatt å bruke undervannsdroner så lenge aktsomhetsplikten overholdes og den ikke brukes på en måte som strider mot andre bestemmelser i svalbardmiljøloven.

Forskning og overvåking

Bruk av droner for naturovervåking omfattes av forbudet som er foreslått. Det er foreslått egne bestemmelser i verneforskriftene som gir Sysselmesteren adgang til å gi tillatelse til bruk av ubemannede fartøy (droner) og innretninger for andre formål enn fritids- og hobbyformål. Dette gir også Sysselmesteren adgang til å gi tillatelse til bl.a. forskning, undervisning og overvåking.

Vi anser det som svært aktuelt å gi tillatelser til bruk av droner i forbindelse med forskning og overvåking. Droner er gode og nødvendige hjelpemidler for forskning og overvåking, og kan også redusere miljøavtrykket og øke personsikkerheten. Det skal fortsatt legges til rette for å bruke droner for dette formålet på Svalbard. Sysselmesteren vil kunne gi flerårige tillatelser for bruk av droner. Vi anser ikke søknadsplikten som en for stor arbeidsbyrde for forskere ettersom mye av deres aktivitet uansett må omsøkes, og en søknad om bruk av drone vil kunne inkluderes i søknader som utformes. Vi anser videre bestemmelsene som tilstrekkelig for behandling av søknader om bruk av droner til forskning ol.

Turisme

Formålet med forslaget er å gi Sysselmesteren adgang til å gi tillatelse til bruk av droner for nytteformål, samtidig som regelverket ikke bør uthules med for mange dispensasjoner. Vi mener bruk av droner i forbindelse med turistvirksomhet må begrenses for å unngå at forbudet ikke uthules. Vi anser ut fra verneformålene at det er lite aktuelt å gjøre unntak for bruk av droner for turistvirksomheter eller gi generelle tillatelser til droneflyvning over ilandstigningslokaliteter. Dette ville i praksis gitt turistvirksomheter en svært vid adgang til å bruke droner i den mest sårbare perioden for dyrelivet. I vår- og sommersesongen er det høy aktivitet og en vid dispensasjonspraksis ville i så fall gi potensiale for forstyrrelser av dyreliv og friluftsliv ved ilandstigningsområdene. Av samme grunner bør det derfor heller ikke gis dispensasjoner for bruk av droner for fotografering av gjester og aktivitet i verneområdene. Bruk av droner for dette formålet kan utføres utenfor verneområdene hvor det ikke er foreslått tilsvarende regulering.

Miljødirektoratet er videre enig med Sysselmesteren i at det generelt sett ikke bør åpnes for bruk av droner i markedsføringssammenheng, og henviser også her til at slik aktivitet i kan gjennomføres i andre områder enn verneområdene.

Naturfilm

Flere filmskapere viser til at droner, herunder undervannsdroner, er et viktig verktøy og en skånsom metode i formidling av klimaendringer og dyreliv. Vi er enige i at bruk av droner mv. er viktige redskap for å kunne filme og formidle miljøet på Svalbard. Vi anser det derfor som aktuelt å gi tillatelser til bruk av droner i forbindelse med profesjonell fotografering og filming for konkrete prosjekter, f.eks. for dokumentarfilmer.

Sysselemesteren må vurdere i det enkelte tilfellet om det kan gis tillatelse og bør settes vilkår for å unngå eller redusere forstyrrelser av dyrelivet. Samlet belastning på naturmiljøet må vurderes opp imot behovet for bruk av drone (i verneområder) i det enkelte tilfellet, slik at antallet tillatelser ikke fører til unødige forstyrrelser av dyrelivet.

Søk og redning (SAR)

Miljødirektoratet viser til at droner fortsatt skal kunne brukes i forbindelse med søk- og redning, og viser til at forslaget er å gjøre unntak for bruk av droner for brann-, politi-, og redningstjenestens utrykning og tilsyn etter svalbardmiljøloven § 77 og § 87. Test-utvikling og øvelser hvor teknologien brukes bør i utgangspunktet kunne gjennomføres utenfor verneområdene. Vi anser det ellers som tilstrekkelig at adgangen til bruk av droner og lignende innretninger for SAR gjelder for de etater og formål som nevnt i § 77.

Andre formål

Sysselemesteren kan gi tillatelse til bruk av droner for andre formål enn de som er nevnt over. Dette bør i hovedsak avgrenses til samfunnsnyttige formål og der droneflyvning anses nødvendige f.eks. økt personsikkerhet eller fordi det ikke finnes andre bedre alternativer. Sysselemesteren må påse at forbudet mot bruk av droner ikke uthules med for mange dispensasjoner.

Miljødirektoratet anser det ikke som hensiktsmessig å åpne for at fastboende kan bruke droner når de er på tur i verneområdene. Vi anser dette som fritids- og hobbyformål som det er mindre grunn til å åpne for når en ønsker å redusere den fremtidige samlede belastning fra bruken av droner. Miljødirektoratet viser videre til at droner for dette formålet kan brukes utenfor verneområdene når det er i samsvar med regelverket ellers.

Viltkamera

Det er i høringen stilt spørsmål ved om bruk av viltkamera omfattes av forbudet. Forbudet er ikke ment å ramme bruk av viltkamera som er fast montert, men vil gjelde for innretninger som beveger seg rundt ved fjernstyring eller gjennom autonome systemer. Bruk av viltkameraer kan imidlertid etter forholdene kreve søknad i verneområder som følge av andre bestemmelser.

Flyhøyde som forbudet gjelder for

Noen høringsinstanser mener det bør defineres hvor langt forbudet rekker mht. flyhøyde over bakken, dvs. at det gjelder en høydebegrensning for forbudet. Polarinstituttet har vist

til at det i fremtiden kan være aktuelt å fly større droner under «spesifikk kategori» i flyhøyde over 120 meter over bakken som erstatning for flyfotografering med bemannet fly. UAS Norge skriver at droner utfører samfunnsnyttige oppgaver og kan operere i 500 - 10.000 fot over bakken, og de antar at droner som benyttes i slike flyhøyder ikke er ment til å skulle være omfattet av endringen som beskrevet.

Miljødirektoratet legger til grunn at operasjoner i spesifikk kategori vil ha et lite omfang sammenlignet med øvrige droneoperasjoner. Slik dronebruk vil også kunne innebære start og landing i verneområdene, noe som vil ha et forstyrrelsespotensiale. Tatt i betraktning at omfanget vil være mindre, bør også slik droneflyvning kunne omsøkes. Vi anser at det derfor ikke bør være en høydebegrensning for forbudet, men et generelt krav om tillatelse for all bruk av droner i verneområdene, tilsvarende som i mange verneområder på fastlandet.

5.6.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget vedtas.

6. Forslag til endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard

6.1 Ferdelsesreguleringer på sjøis etter 1. mars på utvalgte fjorder

6.1.1 Gjeldende rett

Motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark, samt på islagte vassdrag og sjøområder, er i utgangspunktet forbudt etter svalbardmiljøloven § 79 annet ledd og forskrift om motorferdsel på Svalbard § 7. Fastboende og tilreisende er gitt adgang til bruk av snøskuter og beltebil i områder fastsatt i kartvedlegg A og B til forskriften, jf. § 8.

Bruk av snøskuter er som hovedregel tillatt på tilliggende islagte vassdrag og sjøområder til områder på land som kan benyttes. Sysselmesteren har med hjemmel i forskriften § 10 innført midlertidige reguleringer av motorferdsel på sjøis samlet i årene 2018-2022 i Billefjorden, Tempelfjorden og Rindersbukta og Fridtjofhamna i Van Mijenfjorden.

Den 18. juni 2021 ble tidligere Nordenskiöld Land nasjonalpark utvidet og endret til Van Mijenfjorden nasjonalpark. Motorferdsel på sjøis i Van Mijenfjorden etter 1. mars hvert år ble med etableringen av nasjonalpark her regulert permanent i forskrift 18. juni 2021 nr. 1980 om Van Mijenfjorden nasjonalpark § 5.

6.1.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått et permanent forbud mot bruk av snøskuter og beltebil på sjøisen etter 1. mars på Billefjorden, Tempelfjorden, Van Mijenfjorden og Van Keulenfjorden for fastboende og tilreisende i motorferdselsforskriften §§ 8 – 8c. Det ble videre foreslått et forbud mot motorferdsel etter 1. mars for tilreisende på Dicksonfjorden i § 8c.

Det foreslås flere unntak fra forbudene for å imøtekomme behov for å benytte sjøisen. Fastboende foreslås å kunne krysse sjøisen på tvers på korteste farbare rute på Van Mijenfjorden, Billefjorden og Tempelfjorden. Fastboende som skal bruke snøskuter i Sør-Spitsbergen nasjonalpark må søke Sysselmesteren om tillatelse til kryssing av Van Keulenfjorden²⁶.

For tilreisende vil det være tilsvarende adgang til å krysse sjøisen på Billefjorden og Tempelfjorden. Tilreisende vil ikke ha anledning til å ferdes på eller krysse Dicksonfjorden.

Med kryssing av sjøisen på tvers menes kjøring rett over isen for å komme over til land på motsatt side uten ubegrunnede opphold eller stans på isen. Korteste farbare rute betyr at kjøring på isen skal begrenses til korteste rute over isen som er trygg, sikker og hvor dyrelivet ikke forstyrres unødig.

Ferdsel på sjøis langsetter land kan være nødvendig for adkomst til hytter ut fra topografiske forhold. Det foreslås at fastboende skal kunne kjøre korteste farbare rute langs land på nordsiden av Van Mijenfjorden, noe som bl.a. muliggjør adkomst til hytter i dette området. Tilreisende kan ha behov for å kjøre på Van Mijenfjorden for adkomst til hytter f.eks. i forbindelse med besøk hos fastboende og ved deltakelse i turopplegg organisert av turistvirksomheter til næringshytte i Slettvika ved Van Mijenfjorden. Det foreslås derfor at tilreisende kan foreta nødvendig motorferdsel på korteste farbare rute på sjøisen i Van Mijenfjorden for adkomst til hytter.

Sjøisen på nordsiden av Van Mijenfjorden langs land benyttes av turistvirksomheter i forbindelse med rundturer i dag. For å opprettholde muligheten for slike rundturer, foreslås det at tilreisende kan kjøre langs land på nordsiden av Van Mijenfjorden når de er deltagere i turistvirksomhet.

For alle unntakene foreslås at det ikke er tillatt med opphold og stans på sjøisen utover det som er nødvendig for sikker ferdsel.

For Fritjofhamna og Rindersbukta i Van Mijenfjorden, samt de innerste delene av Billefjorden og Tempelfjorden foreslås et totalt forbud mot motorferdsel etter 1. mars, jf. § 8a og § 8c og tilhørende kartvedlegg.

²⁶ Fastboende må også søke om motorferdsel i Sør-Spitsbergen nasjonalpark.

Høringsforslaget var:

§ 8a. (bruk av snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel på sjøis for fastboende)

Fastboende kan bruke snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel på tilliggende islagte sjøområder til områder som nevnt i § 8 a) og c) unntatt i områder som nevnt i annet ledd. Mellom Agardhbukta og Wichebukta i Storfjorden skal motorferdselen legges til nærmeste farbare rute på sjøisen langsetter land.

Det er forbudt å bruke snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel etter 1. mars på sjøisen mellom Agardhbukta og Richterfjellet i Storfjorden. Det er forbudt å bruke snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel etter 1. mars på islagte sjøområder i Van Mijenfjorden, Van Keulenfjorden, Tempelfjorden og Billefjorden markert med rødt på kart i vedlegg 1.

Forbudet gjelder ikke for nødvendig motorferdsel på korteste farbare rute på sjøisen i område som vist på kart i vedlegg 1:

a) i Van Mijenfjorden, Tempelfjorden og Billefjorden for å krysse fjordene på tvers;

b) langs land på nordsiden av Van Mijenfjorden.

Med farbar rute menes rute som er trygg, sikker og hvor dyrelivet ikke forstyrres unødig. Det er ikke tillatt med opphold og stans på sjøisen utover det som er nødvendig for sikker ferdsel.

§ 8c. (bruk av snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel på islagte sjøområder for tilreisende)

Tilreisende kan bruke snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel på tilliggende islagte sjøområder til områder som nevnt i § 8b bokstav a), b) og d) unntatt i områder nevnt i annet ledd. Mellom Agardhbukta og Wichebukta i Storfjorden skal motorferdselen legges til nærmeste farbare rute på sjøisen langsetter land.

Det er forbudt å bruke snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel etter 1. mars på islagte sjøområder i Van Mijenfjorden, Van Keulenfjorden, Tempelfjorden, Billefjorden og Dicksonfjorden markert med rødt som vist på kart i vedlegg 2.

Forbudet gjelder ikke nødvendig motorferdsel på korteste farbare rute på sjøisen i områder som vist på kart i vedlegg 2:

a) for kryssing av Tempelfjorden og Billefjorden;

b) langs land på nordsiden av Van Mijenfjorden dersom de er deltakere i turistvirksomhet;

c) på Van Mijenfjorden for adkomst til hytter.

Med farbar rute menes rute som er trygg, sikker og hvor dyrelivet ikke forstyrres unødig. Det er ikke tillatt med opphold og stans på sjøisen utover det som er nødvendig for sikker ferdsel.

6.1.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt skriver at de områder og avgrensninger som foreslås regulert, sammenfaller med den kunnskapen Polarinstituttet har med hensyn til viktige habitat for ulike selarter samt isbjørn. De foreslår en fast trasé for å minimere forstyrrelse, men påpeker at en rett linje ikke nødvendigvis vil være den beste løsningen. Trase burde velges ut fra snøens terreng. Områder på fastisen der det forekommer fastfrysede isbrebiter bør unngås da dette gjerne er områder som har en konsentrert forekomst av kastehuler for

ringsel. Vekten fra snøskutere kan føre til at disse hullene kollapser og at selene som oppholder seg der blir knust. Bredden til foreslåtte traseer bør derfor vurderes. Studier i Alaska har vist at ringsel raskt tilpasser seg trafikk på kjente og vanlige ruter, med minimale langvarige forstyrrelser (Blackwell et al., 2004). Polarinstituttet vil som aktør for øvrig kunne ha behov for å søke om dispensasjon for mindre, stasjonære forskningsprosjekter med kortere opphold innenfor områdene markert med skravering. De mener videre at kart bør være selvforklarende slik at brukerne kan se på kartet hva som er lov til hvilken tid.

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening mener reguleringene ikke bør gjelde for fastboende, som har kjennskap og kunnskap til å ferdes i disse områdene. Det bør også vurderes rettigheter for tidligere fastboende som i stor grad er mennesker med bred felterfaring. Ferdselsforbudet slik det er foreslått, vil ifølge foreningen medføre en økt sikkerhetsrisiko. De foreslår alternative traseer inn mot Paulabreen, Von Post, og mellom Rudmosepynten og Skottehytta. Forslaget samsvarer med deres tidligere innspill i forbindelse med midlertidige ferdselsreguleringer. Høringsinnspillet støttes av flere fastboende, og det er også kommet inn forslag om å åpne en trasé i Reindalen og Lundstrømdalen etter samme mønster som Kjellstrømdalen.

Norges vitenskapsakademi for polarforskning viser til at det må tas inn en dispensasjonsadgang for forskning, undervisning, akademisk opplæring og overvåking.

Snøscooterimportørenes Forening (SIF) og Snøscooterforeningenes Fellesråd (SKFR) mener det ikke er et reelt behov for den foreslåtte innstrammingen ettersom Sysselmesteren har adgang til å regulere dette når isforholdene er dårlige. Isforholdene på disse fjordene endres fra år til år og værdata fra Svalbard indikerer store variasjoner både i temperatur og isforhold over tid. Det er viktig å sikre dyrelivet fra unødvendig stress, men det er ikke lagt frem systematiske undersøkelser som viser at dyrelivet blir utsatt for unødvendig påkjenning fra motorisert ferdsel i de årene isforholdene har vært gode. Det er heller ikke fremlagt noen dokumentasjon for at gjeldende regelverk og praktisering av dette, ikke i tilstrekkelig grad ivaretar formålet med forskriftsendringen. Alle fjordene som rammes av forslaget er viktige for turistvirksomheten som drives på Svalbard. Særlig viktig er Tempelfjorden og Billefjorden. De foreslåtte begrensningene vil i stor grad sette en effektiv stopper for vesentlige deler av eksisterende turisme etter 1. mars, og legge store begrensninger i mulighetene for å utvikle Svalbard som et attraktivt reisemål for turister. Turisme er et av satsningsområdene i den siste Svalbardmeldingen, som har fått Stortingets tilslutning. Muligheten for å oppleve naturen på Svalbard ved bruk av snøskuter er også viktig for opprettholdelse av norsk bosetting.

Silje Marie Våtvik skriver at det er tre private hytter på sørsiden av Van-Mijenfjorden og vest for Rindersbukta. Det må fortsatt være mulig for disse å besøke hverandre samt føre tilsyn med hverandres hytter. De som har hytte i Rindersbukta, må ha mulighet til å ta med besøk dit uten hinder av reguleringen. Det vises til at forskriften ikke kan sette krav til hytteeiere da loven kan gi forskrift om "turisme".

Svalbard Science Forum mener det er godt argumentert for forslaget. Forumet foreslår at det gis flerårige rammetillatelser for forskningsaktivitet der det er behov for å kjøre på sjøis. Videre ber de om at forskerne med tilhold i Hornsund sidestilles med fastboende eller at forskere generelt sidestilles med fastboende når det gjelder denne reguleringen.

UNIS er avhengige av sjøis både som ferdselsåre og som plattform for prøvetaking. Ferdsel på bre er nå betydelig mer risikofyllt enn tidligere. Dette fører til et økt behov for å bruke sjøis for adkomst til mange feltlokaliteter. UNIS forutsetter at de, som frem til nå, vil kunne få tillatelse etter søknad for ferdsel og prøvetagning på sjøis. UNIS erfarer samtidig at stadig mer aktivitet må omsøkes spesielt og er bekymret for den administrative belastningen dette vil medføre for både UNIS og Sysselmesteren. UNIS foreslår at det gis årlige rammetillatelser for ferdsel på sjøis.

Velferden i Ny-Ålesund ønsker å ha en mulighet til å søke om å ta med besøkende /sesongansatte til områder utenfor dagens arealer. De viser videre til at det ikke alltid er den korteste ruten som er den tryggeste å ta eller hensiktsmessige for beskyttelse av fauna, og foreslår at bestemmelsen heller formuleres slik: *"Den mest hensiktsmessige og tryggeste ruten ved kryssing av sjøis bør benyttes."*

Velferden skriver videre at området rundt Ny-Ålesund hvor besøkende kan ferdes er kraftig begrenset, og at området er noe utvidet mht. hvor tilreisende kan være i følge med fastboende. Utfra høringsforslag kan ikke fastboende ta med besøkende eller sesongansatte på kortere kontrakter, med på skutertur til for eksempel Pyramiden. Som fastboende i Ny-Ålesund ønsker vi å kunne ta med besøk og korttidsansatte med på besøk til f.eks. Pyramiden. Da vi er ett lite lokalsamfunn vil det være lite sannsynlig at antallet personer som tar denne turen blir særlig stort. Mange av våre sesongansatte/besøkende har ofte relevant erfaring fra arktisk friluftsliv fra tidligere. Vi ønsker ikke et generelt forbud mot å kunne ta med besøkende/sesongansatte på lengre turer, men ønsker å kunne søke om muligheten for utvidet ferdselsrett.

Visit Svalbard viser til tidligere innspill til midlertidige ferdselsrestriksjoner. Turoperatørene Visit Svalbard representerer utøver sin organiserte aktivitet innenfor forvaltningsområde 10. Ferdsel med scooter vinterstid er en viktig hovedaktivitet, og et svært viktig grunnlag for økonomisk verdiskapning og derigjennom et viktig bidrag til helårlig drift. Visit Svalbard viser også til at medlemmer er forpliktet til å følge retningslinjene for organisert ferdsel og at det bør være mulig å kombinere beskyttelse av dyrelivet og ferdsel. De støtter ikke forslaget og mener det må innhentes oppdatert kunnskap. De viser til at kunnskapsgrunnlaget som er knyttet til forstyrrelser fra snøskuter bygger på gamle studier av snøskutere med totaktsmotor, mens dagens firetaktsmotorer er mye mer stillegående og har dermed antakelig en mindre forstyrrende effekt. Visit Svalbard representerer 80 medlemsbedrifter, hvor vel 30 av disse er turoperatører. I medlemsporteføljen er det 8 bedrifter som har regulære turer i de aktuelle fjordene. I

tillegg er det 2-3 operatører som også tilrettelegger for «skreddersøm» av turer i disse områdene. Visit Svalbard mener at organisert turoperatører med lokal forankring må gis mulighet til ferdsel på sjøis, som del av et reiselivsprodukt og som del av naturbasert opplevelse. Ferdsel på og kryssing av sjøis er en svært viktig mulighet, for å kunne tilby naturbaserte opplevelser gjennom vinteren. Visit Svalbard har videre følgende konkrete forslag:

- Differensiering av ferdsel mellom ulike brukergrupper. Turoperatører som er medlem i Visit Svalbard må gis mulighet til å ferdes på sjøis og inn mot brefront, det gjelder særlig på Tempelfjorden.
- Korridor mot brefront på Tempelfjorden (60-100 meter bred), på sjøisen langs østsiden av fjellfoten fra Fredheim til brefronten.
- Avstand mot brefronten på Tempelfjorden (200-300 meter)
- Ferdsel tillatt i korridoren mellom kl. 09.00 – 19.00
- Veiledning, informasjon om sikker ferdsel, regler for ferdsel og dyreliv fra Sysselmesteren
- Retningslinjer/guidelines som forutsetning for tillatelse for å ferdes på sjøisen. En guideline vil beskrive konkret hvordan ferdsel skal utøves, uten forstyrrelser, som f.eks. hastighet, antall, avstand og for å unngå å utløse en fluktreaksjon hos dyr som lever på isen. Guideline vil også kunne differensiere på organisert vs. uorganisert ferdsel.
- Tilstedeværelse i områdene fra Sysselmesteren.
- Dialog; utveksling av erfaring, observasjoner og informasjon om evt. overtramp, brudd på bestemmelser og uønsket adferd/ferdsel mellom Visit Svalbard/turoperatørene og Sysselmesteren gjennom sesongen.
- Teknologi og utvikling av tekniske/elektriske løsninger vil for fremtiden være hjelpemiddel for lydløs og forsvarlig ferdsel på sjøisen.
- Sanksjonsregime innføres for brudd på forskriften.
- Vi legger til at prinsippet om korridorer er allerede tatt i bruk i forslaget fra Sysselmesteren, og vi ber derfor om at det etableres en korridor på Tempelfjorden inn mot brefronten som beskrevet ovenfor.

Visit Svalbard presiserer at motorisert sightseeing på sjøisen ikke er et reiselivsprodukt, men inngår som en helhetlig naturopplevelse, og at opplevelse av en brefront, er en del av totalopplevelsen. Visit Svalbard mener det er gode muligheter for å bevege seg på sjøisen uten å utløse fluktreaksjon, ved å holde god avstand til kastehull og ikke bevege seg mot sel og isbjørn.

Kenneth Jonassen støtter i all hovedsak Visit Svalbards innspill, men legger at Sysselmesterens oppdaterte kunnskapsgrunnlag etter de siste fem sesongers stenginger bør innhentes før regelverket vurderes. Når det gjelder Van Keulenfjorden bør det være implisitt i en godkjent søknad om motorisert ferdsel i Sør-Spitsbergen nasjonalpark at man også får tillatelse til kryssing av isen på nevnte fjord. For å redusere fastboende og andres

behov for å kjøre på Van Mijenfjorden foreslår Jonassen at man åpner for motorisert ferdsel i en avgrenset trase i Reindalen og Lundstrømdalen etter samme mønster som i Kjellstrømdalen, noe som vil gjøre ferdsel til Rindersbukta, Agardh og Vintergata uten å kjøre på isen langt enklere.

Anders Ringheim viser til at det er behov for noen ekstra traséer for fastboende slik at man ikke tvinges opp på de store breene, samt at man kan komme lettere til foreningshyttene og Pyramiden. Dette er turer hvor man gjerne har med seg hele familien med barn. Det er også behov for en trasé for å kunne kjøre til brefronten i Tempelfjorden. Slik slipper man den endeløse trafikken til Østkysten som vurderes som et større problem da det fort kan forstyrre mange flere bjørner enn de som er i Isfjordområdet.

Basecamp Explorer og Basecamp Spitsbergen støtter ikke reguleringen, som forhindrer tilkomst til deres næringshytte i Adolfbukta. De forventer en permanent løsning med dispensasjon, evt. en korridor som er åpen for Basecamp sine ansatte og gjester.

Nordnorsk Filmkommisjon oppfatter det slik at forslagene ikke omfatter feltvirksomhet/filmproduksjon. Det framstår dermed som uklart om forslagene vil få noen konsekvenser for filmproduksjon i de aktuelle områdene, noe som bør klargjøres. Uansett bør unntakene som foreslås for fastboende, også omfatte de lokale aktørene som driver med/tilrettelegger for filmproduksjon på Svalbard. Det vil gi dem mulighet til å komme til aktuelle lokasjoner i de ulike områdene, både i forbindelse med befaringer og filmopptak. For øvrig mener kommisjonen at det bør vurderes å innføre en konsesjon- eller lisensordning for profesjonelle filmaktører, se innspillene gjengitt under generelle merknader.

Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System viser at personell og forskere ved forskningsstasjonen i Hornsund har sin hovedrute over Van Keulenfjorden på strekningen Longyearbyen – Hornsund, slik at det må åpnes for å gi dispensasjon eller rammetillatelse for ferdsel her.

Polarbygg Spitsbergen AS mener et forbud mot kjøring på islagte fjorder er en inngripende ferdselsbegrensning som vil svekke norsk bo- og næringslyst. Det vises til at forskning viser at dyrene på isen ser ut til raskt å venne seg til ansvarlig scootertrafikk i motsetning til turgåere. Det er trolig også derfor vi nå ser betydelig mer bjørn på vestkysten enn på lenge og at isbjørnbestanden har vokst jevnt siden 1973 til tross for jevn scootertrafikk i mange år. Næringslivet trenger forutsigbarhet for å kunne foreta langsiktige investeringer, og forslaget fremstår som et løftebrudd ved etablering av turområde 10.

PolarX mener det er uakseptabelt å diskutere disse forslagene uten å adressere den industrielle fiske- og omlastingsaktiviteten i nasjonalparker og naturreservater. PolarX stiller spørsmål ved reguleringen når det er tillatt å fjerne store volumer biomasse med betydelig bifangst og redusere sårbare samfunn med bunndyr i samme område. Hvis beltekjøretøy skal forbys, mener PolarX at også all virksomhet med økologisk effekt må

forbys. PolarX mener at reguleringen de siste årene er gjort på bakgrunn av politiske ønsker og ikke som følge av klare hendelser om forstyrrelse av dyreliv, og stiller spørsmål ved om en "passiv" aktivitet når det gjelder forstyrrelse er forbudt, mens det samtidig er tillatt å avlive og høste dyr i samme periode. PolarX mener at dersom det ikke skal være tillatt å kjøre på sjøisen, må også jakt på sel i de samme område være forbudt.

John-Einar Lockert og Anne Marit Heggelund skriver i sin høringsuttalelse at Tempelfjorden har vært sesongstengt de 5 siste årene uavhengig av covid og mengden is. Dette oppfattes som svært arrogant forvaltning hvor føre-var-argumentasjon brukes i mangel på annen dokumentasjon. Man har valgt å stenge et svært attraktivt område for lokalbefolkningen. De skriver videre at i andre deler av turområde 10, ser de en økning av både rein, isbjørn og rev, selv om menneskelig aktivitet i området ikke er endret. Forvaltning av Svalbards natur og miljø må handle om mer en nedstenging og totalvern. Reiselivsnæring og lokalbefolkning har i alle disse årene med stenging protestert og lagt frem forslag om traseer og begrensede tidspunkter for ferdsel i området, uten at det har vært ønskelig fra myndigheter å vurdere eller prøve disse forslagene. Det har heller ikke blitt iverksatt noen form for observering eller innhenting av kunnskap for å vurdere for eksempel trase inn til Von Post breen lik den som krysser fjorden til Murdoch. De foreslår at det legges til rette for en trase fra Fredheim, via kapp Schoulz til Von Post i det nye forslaget.

Arctica Expeditions AS viser til at det må skilles mellom fastboende og andre, det bør ikke være begrensninger for fastboende.

6.1.4 Sysselmesterens vurdering

Siden 2018 har Sysselmesteren innført midlertidige ferdselsrestriksjoner på sjøis i utvalgte fjorder på vestsiden av Spitsbergen. Ferdelsrestriksjonene er innført for å beskytte leveområdene til isavhengige arter slik som ringsel og isbjørn. Sjøisen er stadig minkende, med den konsekvens at leveområdene også reduseres. Samtidig har ferdselen i disse områdene økt betydelig siden motorferdselsregelverket ble fastsatt på tidlig 2000- tallet. Etter Sysselmesterens vurdering er det særlig viktig å beskytte de få områdene som er igjen vinterstid med sjøis foran brefronter. Med dagens kunnskap om tempoet i klimaendringene er dette en vedvarende utfordring som krever en permanent regulering, og det er også et faktum at det foran brefrontene i Isfjorden ikke vil legge seg sjøis hvert år slik at det hverken vil være sjøis for dyrelivet eller sjøis for fastboende å ferdes på.

Det er i tråd med Norsk Polarinstitutt sine anbefalinger å legge opp til kryssing av isen i en fast trasé, slik det er foreslått. Korridorene for kryssing er likevel romslige slik at man unngår kjøring rett ved kastehuler for ringsel, og for øvrig kan tilpasse ferdselen etter andre forhold på isen.

Formålet med reguleringen er å hindre forstyrrelse. En differensiering av brukergrupper, eksempelvis mellom turister og fastboende, vil etter Sysselmesterens vurdering være lite

hensiktsmessig. Ferdselen må søkes å holdes til et absolutt minimum, og det har liten betydning hvem som kjører skuterene. Sysselmesteren tilrår fortsatt at det må tas hensyn til fastboende slik at de fortsatt har tilkomst til områder der det ikke er andre muligheter for tilkomst enn via sjøisen. Det samme gjelder muligheten til å komme seg til hytter. Forslaget slik det ligger vil etter Sysselmesterens syn ivareta dette. Av samme grunn som ovenfor, vil det heller ikke være tilrådelig å gi lisens til profesjonelle, lokale aktører.

Sysselmesterens vurdering av de foreslåtte alternative traseene på sjøisen, er at slike traseer vil stå i motsetning til reguleringsens formål. Dyr som reproducerer er spesielt sårbare i denne perioden, fordi de bruker all tid på å skaffe mat og beskytte avkommet. Forstyrrelse kan medføre endret adferd, blant annet ved at dyrene flytter tidspunktene for når de henter mat, de kommer sjeldnere tilbake mv., og det er dermed større risiko for høyere ungedødelighet. Å åpne for ferdsel inn mot Von Post og Tunabreen, vil medføre en ferdselsåre rett inn i det området man søker å beskytte, og utsetter dyrelivet for betydelig forstyrrelse i denne sårbare perioden. Å begrense aktiviteten til et gitt tidspunkt, vil heller ikke hindre forstyrrelse, men medføre omfattende trafikk store deler av dagen i disse områdene. For ferdsel inn til Paulabreen er det ikke gitt annen begrunnelse enn rekreasjon. Ferdselsårene på sjøisen er ment for transport, og skal hindre nettopp rekreasjonskjøring i disse områdene. Sysselmesteren kan se behovet for kjøring inn i Petuniabukta via Rudmosepynten. Etter vårt syn er det imidlertid ikke mulig å holde en ferdselsåre åpen på begge sider av Petuniabukta. Dette ville ikke være i tråd med formålet bak reguleringen. En ser det som mest hensiktsmessig og fleksibelt å benytte traseen over mot Pyramiden slik det er foreslått. Under siste års midlertidige regulering på Billefjorden ble det åpnet en korridor på nordsiden av Petuniabukta, da det tidvis har vært vanskelig å kjøre på land i dette området. Korridoren foreslås inntatt i regelverket.

Basecamp har et særlig behov for tilkomst til sin næringshytte i Adolfbukta. I årene med midlertidige restriksjoner er det gitt egen dispensasjon for kjøring hit. Å opprette en egen korridor til denne hytta gjennom motorferdselregelverket vurderes ikke å være en god løsning, da det kun er et fåtall personer som skal benytte den. Det kan søkes dispensasjon fra forbudet på vanlig måte.

Etter hvert som klima endrer seg og det blir mindre sjøis, vil det tvinge seg frem et behov for flere alternative traseer. Det kan eksempelvis være trasé i Reindalen og Lundstrømdalen, slik det er kommet inn forslag om. Dette er imidlertid per i dag skuterfrie områder etter 1. mars. Bakgrunnen for opprettelse av det skuterfrie området var blant annet å sikre områder med ikke-motorisert ferdsel. En endring av dette vil kreve at brukerinteresser gis mulighet til å uttale seg, og dette vil derfor eventuelt måtte gjøres i ny høring.

Regelverket åpner for å gjøre unntak for forskning, og unntakshjemmelen følger av motorferdselsforskriften. Det søkes årlig om dispensasjon for forskningsaktivitet. En rammetillatelse vil kunne være hensiktsmessig, minske den administrative

saksbehandlingen og sikre større fleksibilitet for forskningsaktørene. Rammetillatelse er en praksis som kan innarbeides, og behøver etter Sysselmesterens syn ikke forskriftsfestes.

Både i Ny-Ålesund og i Hornsund oppholder det seg ofte personer over lengre tid som ikke er fastboende på Svalbard. Å sidestille denne gruppen med fastboende er etter Sysselmesterens vurdering ikke en heldig løsning, og vil kunne skape flere tvilstilfeller. I den grad denne gruppen har behov for å kjøre utenfor de områder der det er tillatt for tilreisende å kjøre, så bør det søkes dispensasjon på vanlig måte.

Forslaget om ferdselsregulering på sjøis bygger på eksisterende kunnskap. Denne er begrenset, og det vil være behov for å skaffe mer kunnskap på dette området. De raske klimaendringene gjør det likevel nødvendig å iverksette tiltak, og føre-var-prinsippet er derfor også tillagt avgjørende vekt. Dette er i tråd med de føringer som svalbardmiljøloven gir, og som er gjentatt i Klima- og miljødepartementets oppdragsbrev.

Sysselmesterens tilrådning

Det anbefales å innføre ferdselsrestriksjoner på sjøis slik det er foreslått. I tillegg bør det tas inn en korridor innerst i Petuniabukta, der det tidvis kan være utfordrende å kjøre på land.

6.1.5 Miljødirektoratets vurdering

Om behovet for reguleringen

Miljødirektoratet viser til Sysselmesterens beskrivelse og vurdering som tiltres. Områder med fjordis foran brefronter er viktige kasteområder for ringsel og er derfor også svært viktige jaktområder for isbjørn – særlig for binner med årsunger rett etter at hiet er forlatt. Sannsynligheten for negativ påvirkning fra ferdsel i slike områder er derfor særlig stor. Høysesongen for snøskuterturer sammenfaller med den mest sårbare perioden for arter som ringsel og isbjørn, idet ringselene kaster (føder) og isbjørnbinna vandrer ut av hiet med ungene i dette tidsrommet. Etter hvert som det har blitt stadig mindre is i fjordene på vestkysten av Spitsbergen, har både ringsel og isbjørn fått innskrenket sine leveområder. Samtidig fører mindre is til at snøskutertrafikken på fjordisen konsentreres på de samme, stadig mindre arealene som er viktige for dyrelivet. Dette øker sårbarheten til disse artene og potensialet for forstyrrelser fra snøskutertrafikk med stressresponser for dyrene som flukt og unnvikelse av viktige leveområder, øker.

Formålet med endringen er å forebygge forstyrrelse av ringsel og isbjørn i en tid hvor klimaendringene gjør at det er minkende sjøis i fjordene på Svalbard. Forslaget vil gi mindre forstyrrelser av dyrelivet fra motorferdsel fra det tidspunktet disse arealene er særlig viktige for dyrelivet. Forslaget bygger på eksisterende kunnskap. Denne har begrensninger, vi vet bl.a. ikke hvorvidt det har effekt i forhold til forstyrrelse og påvirkning om ferdselen i økende grad foregår med elektrisk snøskuter. Vi har imidlertid sikker kunnskap om at de raske klimaendringene gjør isavhengige arter mer sårbare. Vi vet også

at forstyrrelser på generelt grunnlag kan være en negativ faktor i denne situasjonen. I tråd med føre-var-prinsippet er det dermed nødvendig å redusere forstyrrelse av ferdsel for alle isavhengige arter. Norsk Polarinstitut uttaler i sin høringsuttalelse at de områder og avgrensninger som foreslås regulert sammenfaller med den kunnskap Polarinstituttet har med hensyn til viktige habitat for ulike selarter samt isbjørn.

Det stilles i høringen spørsmål ved om det er et reelt behov for reguleringen, idet man etter gjeldende regelverk allerede har en hjemmel til å regulere ferdselen midlertidig. Hjemmelen har vært benyttet de siste fem årene hvor Sysselmeisteren har fastsatt midlertidig forskrift i tråd med forslaget her. Eksisterende kunnskap om klimaendringene tilsier at dagens situasjon med minkende sjøis og forverrede leveforhold for isavhengige arter er en vedvarende situasjon som det er mest hensiktsmessig å regulere permanent.

Om hvem reguleringen gjelder for

Forslaget omfatter alle som skal bruke snøskuter, beltebil og elektrisk sykkel på snødekt og frossen mark. De konkrete reguleringene sonderer mellom fastboende og tilreisende i tråd med dagens regulering av motorferdsel: bestemmelsene i §§ 8 og 8a gjelder fastboende, §§ 8b og 8c gjelder tilreisende. Hvorvidt de som kjører er tilknyttet undervisning/forskning, turistvirksomhet, filmproduksjon eller er privatpersoner er dermed ikke av betydning, avgjørende er om personene er fastboende eller tilreisende.

Flere høringsinstanser mener forslaget ikke bør gjelde for fastboende og at det bør differensieres mellom ulike brukergrupper. Det er pekt på at unntakene som foreslås for fastboende bør omfatte også lokale aktører som driver med/tilrettelegger for filmproduksjon, og at det bør vurderes å innføre en konsesjon- eller lisensordning for profesjonelle filmaktører. Videre er det i høringsuttalelser foreslått at personer som oppholder seg over lengre tid i Hornsund eller Ny-Ålesund bør likestilles med fastboende og at tilreisende/gjester til de som bor i Ny-Ålesund bør gis adgang til å dra på tur sammen med fastboende.

Formålet med reguleringen er å hindre forstyrrelse for å beskytte isavhengige arter bedre, slik at ferdsel i viktige områder for disse artene holdes til et minimum. Etter dagens regulering, og i forslaget til regulering, er det fastsatt strengere bestemmelser for tilreisende enn for fastboende. Dette er i tråd med svalbardmiljølovens § 81 annet ledd og begrunnet i at fastboende skal ha tilkomst til områder der det ikke er andre muligheter for tilkomst enn via sjøisen. Det er dermed en særlig lovfestet begrunnelse som tilsier et lempeligere regelverk for fastboende. For øvrige blir dermed formålet med reguleringen avgjørende. Fastboende er et avklart begrep (jf forskrift 4. februar 1994 nr. 111 § 2) og det vil være uheldig å skape tvilstilfeller dersom man "utvanner" begrepet ved å utvide hvem som omfattes av begrepet eller ved å likestille enkelte grupper med fastboende.

Skillet mellom hvor fastboende og tilreisende kan kjøre er en godt innarbeidet og begrunnet differensiering. En ytterligere inndeling av tilreisende, hvor man åpner for at

f.eks. turoperatører som er medlem i Visit Svalbard kan kjøre nærmere brefronter enn andre tilreisende med sine gjester, vurderes hverken som hensiktsmessig eller tilrådelig av hensyn til formålet med regelverket.

Av hensyn til formålet med reguleringen er det videre ikke ønskelig å utvide områdene for tilreisende, heller ikke i Ny-Ålesund. I reguleringen er det inntatt en rekke unntak for å dekke de viktigste og mest regulære behovene for ferdsel. Dette gjelder både for å kunne komme seg mellom bosettingene, for adkomst til hytter og også for å gi reiselivet mulighet til å opprettholde etablerte turer og gi gode muligheter for å kunne tilby slike produkter. Samtidig er det også vektlagt at også den ikke-motoriserte delen av reiselivet har områder de kan benytte. Adkomsten til hytter (tre private hytter og en næringshytte) i Van Mijenfjorden er bl.a. hensyntatt gjennom unntakene og omfatter både eiere og brukere av disse, både fastboende og tilreisende. Behov for ferdsel utover forskriftens regulering vil kreve tillatelse etter søknad.

Om alternative traseer på sjøisen og øvrige forslag

Flere høringsinstanser ønsker utvidede eller alternative traseer, som at det åpnes for ferdsel inn mot Von Post- og Tunabreen, ferdsel inn til Paulabreen, kjøring inn i Petuniabukta via Rudmosepynten, eller åpnes for motorisert ferdsel i en avgrenset trase i Reindalen og Lundstrømdalen.

Miljødirektoratet er enig i Sysselmesterens vurderinger her og viser til disse. Vi er også enige i at Basecamps behov for tilkomst til næringshytten i Adolfbukta som i dag må løses gjennom dispensasjon. Det samme vil gjelde personell ved forskningsstasjonen i Hornsund ved ferdsel over Van Mijenfjorden og Van Keulenfjorden.

Vi tiltrer også Sysselmesterens vurdering når det gjelder å åpne for en korridor på nordsiden av Petuniabukta, hovedsakelig i et islagt elvedelta, for å lette adkomst til hytter på grunn av tidvis vanskelige kjøreforhold på land.

Unntakene over sjøisen er i § 8a tredje ledd (fastboende) og § 8c tredje ledd (tilreisende) knyttet til *korteste farbare rute*. Velferden i Ny-Ålesund viser til at det ikke alltid er den korteste ruten som er den tryggeste å ta eller mest hensiktsmessige for beskyttelse av fauna, og foreslår at bestemmelsen heller formuleres slik: "*Den mest hensiktsmessige og tryggeste ruten ved kryssing av sjøis bør benyttes*". Hensynet til sikkerhet og dyrelivet er imidlertid ivaretatt med forklaringen av hva som anses som farbar rute, inntatt i bestemmelsenes fjerde ledd: *Med farbar rute menes rute som er trygg, sikker og hvor dyrelivet ikke forstyrres unødig. Det er ikke tillatt med opphold og stans på sjøisen utover det som er nødvendig for sikker ferdsel.*

Om dispensasjonsadgangen

Noen høringsinstanser viser til at det bør tas inn en dispensasjonsadgang for forskning, undervisning, akademisk opplæring og overvåking.

Forskriftens § 13 gir allerede en slik adgang og dersom det vurderes hensiktsmessig kan dispensasjoner gis som rammetillatelser uten at dette må forskriftsfestes.

Om alternative løsninger til foreslåtte regulering

Visit Svalbard viser til alternative løsninger til foreslåtte regulering, som f.eks. økt informasjon og veiledning, økt tilstedeværelse av Sysselmesteren og håndheving av brudd, og foreslår også et tidsavgrenset forbud mot ferdsel. Miljødirektoratet viser til behovet for og begrunnelsen for reguleringen, hvor formålet er å begrense samlet forstyrrelse fra ferdsel i en tid hvor klimatiske forhold gjør isavhengige arter mer sårbare. Økt informasjon, håndheving og tilstedeværelse av Sysselmesteren vurderes ikke tilstrekkelig for å redusere samlet forstyrrelse fra ulike grupper, og vil heller ikke kunne hindre ferdsel i områder hvor ferdsel er lovlig. Tidsbegrensninger vurderes heller ikke å redusere ferdselen, kun å konsentrere denne til lovlige tidspunkt.

6.1.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår foreslåtte endringer i motorferdselsforskriften i tråd med Sysselmesterens tilrådning. Ny korridor hvor det er tillatt med motorferdsel for kryssing av sjøisen i Petuniabukta i Billefjorden fremgår av endret kart, men medfører ikke endret ordlyd i forslaget § 8a og § 8c.

6.2 Forbud mot isbryting

6.2.1 Gjeldende rett

Etter svalbardmiljøloven § 73 annet ledd skal all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv. Fastisen har stor betydning for mange arter og isbryting kan derfor gi en forringelse av naturmiljøet som vil kunne være forbudt etter denne alminnelige regelen om ferdsel.

Isbryting er i dag kun direkte regulert i forskrift om Van Mijenfjorden nasjonalpark gjennom forbudet i forskrift 16. juni 2021 nr. 1980 om Van Mijenfjorden nasjonalpark på Svalbard § 6 som lyder at det er forbudt med bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg.

6.2.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått et forbud mot bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12a. Det ble videre foreslått et unntak for motorferdsel for å holde farleden inn til havnene i Longyearbyen og Barentsburg åpen, for å sikre forsyninger til Ny-Ålesund, samt for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver der disse ikke kan løses på annen måte. Bestemmelsen som er foreslått lyder:

§ 12a. (forbud mot isbryting)

Det er forbudt med bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg. Med fastis menes sammenhengende landfast sjøis.

Forbudet gjelder ikke motorferdsel

a) for å holde farleden inn til havnene i Longyearbyen og Barentsburg åpen

b) for å sikre forsyninger til Ny-Ålesund

c) for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver der disse ikke kan løses på annen måte

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Visit Svalbard, PolarQuest, Hurtigruten Svalbard, Grands Espaces og Oceanwide Expeditions støtter forslaget.

Hurtigruten Expeditions har ingen store motforestillinger til et generelt forbud mot bryting av fastis. Det er imidlertid uklart hva som ligger i "is som er i ferd med å legge seg". Dette må defineres nærmere og slik at is som legger seg rundt et fartøy f.eks. over natta ikke omfattes.

Polarbygg Spitsbergen AS er positive til at det ikke kan brytes is.

Kystverket anser unntak for isbryting inn til havnene i Longyearbyen, Barentsburg og Ny-Ålesund som tilstrekkelig for å kunne ivareta sine oppgaver. For øvrige næringsaktivitet ser Kystverket utfordringer for fiskeriaktiviteten i Hinlopenstretet og andre store fjordsystemer dersom en ikke kan bryte is som er i ferd med å legge seg. I disse områdene kan is legge seg periodisk, for senere å brytes opp, eller drive bort.

Norsk Polarinstitutt (NP) uttaler at fjordis er et viktig habitat for mange arter. De senere årene har man sett en nedadgående trend for areal med fjordis, særlig på vestkysten av Svalbard. Det er behov for å gi isen økt beskyttelse, og NP støtter forslaget. NP viser likevel til at et forbud mot å bryte «is som er i ferd med å legge seg», vil være vanskelig å håndheve. Is som er mindre enn ti cm tykk vil være vanskelig å skille fra åpent vann hvis man ser på satellittdata, så dette kan medføre utfordringer, både for brukere og håndhevelse

Fiskebåt viser til at rekefelt på Isfjorden, Forlandssundet, Kongsfjord/Krossfjord og Hinlopen ligger innenfor forskriftens virkeområde. Fiskebåt viser til at rekefisket ved Svalbard er en viktig aktivitet også i forhold til norsk tilstedeværelse og suverenitet over øygruppen. Rekefisket er store deler av året den eneste norske økonomiske aktiviteten i farvannet rundt Svalbard. Normalt vil rekefiskere ikke fiske på felt med tykk is, og heller ikke forsere tykk is. Forbudet vil likevel gjøre det umulig å drive rekefiske på feltene fra

november/desember og til et godt stykke utpå våren, siden forbudet også gjelder «is som er i ferd med å legge seg». Forbudet kan få konsekvenser for norsk rekenaering både på sjø og på land.

LO Norge påpeker viktigheten av å sikre fiskeriaktivitet, og mener det må gjøres et unntak i lovteksten for reketraling.

Norges Fiskarlag viser til at det drives rekefiske flere steder rundt Svalbard, slik som Isfjorden, Forlandssundet, Kongsfjorden og Hinlopen. Dette er et fiskeri som kan forekomme i perioder hvor isen er i ferd med å legge seg og hvor det er issørpe. Det vil normalt ikke foregå i tykk is, da dette ikke er fartøy som er utstyrt for å bryte is. Norges Fiskarlag er derfor bekymret for at det foreslåtte forbudet om å ikke kunne bryte is som er i ferd med å legge seg kan forkorte perioden det er mulig å drive rekefiske såpass at det ikke lenger blir et lønnsomt fiske. For å kunne vurdere konsekvensen av forslaget ber vi om at det legges frem en definisjon av hva som ligger i begrepet «is som er i ferd med å legge seg» og hvordan dravis eventuelt skal inkluderes. Norges Fiskerlag merker seg at konsekvensene av et eventuelt forbud mot å bryte is som er i ferd med å legge seg ikke er vurdert når det gjelder det kommersielle fisket, til tross for at høringsnotatet vurderer det slik at alle tungtveiende hensyn er ivaretatt. Også i forhold til norsk tilstedeværelse og suverenitet mener Norges Fiskarlag at rekefisket ved Svalbard er en viktig aktivitet. Store deler av året er rekefisket eneste norske økonomiske aktivitet i farvannet rundt Svalbard. Norges Fiskarlag har forståelse for at fastisen på Svalbard er under press, og at et forbud mot å bryte fastis kan være et viktig virkemiddel. Å kunne drive kommersielt fiske i en kort periode mens isen er i ferd med å legge seg, er av så stor betydning at det bør kunne gis unntak for dette i § 12a tredje ledd bokstav d) for reketraling i is som er i ferd med å legge seg.

Fiskeridirektoratet støtter Norges Fiskarlag sin uttalelse.

AECO, Polar Quest, Oceanwide Expeditions, Quark Expeditions og Sarl Polaris Expeditions mener det er behov for en klar definisjon av «is som er i ferd med å legge seg». Loven må presiseres på en måte som gjør at det ikke oppstår lovbrudd når et fartøy, for eksempel over natta, blir omringet av en ishinne. Sarl Polaris Expeditions uttaler også at det bør fortsatt være tillatt med fortøyning på fjordisen for små fartøyer, som ofte gjøres for overnatting. Dette skader ikke isen.

Kings Bay skriver at det i tillegg til forsyninger av mat og utstyr også kan være behov for å bryte is for å frakte forskere og utstyr til Ny-Ålesund, eksempelvis utstyr som er så stort og tungt at det ikke kan fraktes luftveien. De ønsker derfor dette inn i unntaket.

Polar X skriver at også Pyramiden er en aktiv bosetting, og at det derfor bør åpnes for isbryting også dit.

UNIS uttaler at de er avhengig av å kunne gå inn i isen med fartøy for å kunne bruke sjøis som plattform for prøvetaking. De opplyser at forståelse av naturmiljøet ved iskanten er svært sentralt i mange av UNIS sine emner og de ønsker rammetillatelser for aktiviteten. De viser til at UNIS tidligere har fått tillatelse til å kunne gå inn til trygg is (tykkelse > 30 cm.), eller omtrent to båtlengder inn i isen. Det virker som forbudet mot å bryte is med dette høringsforslaget blir ytterligere skjerpet og at det i fremtiden kan bli vanskeligere å få tillatelse. Kompetanse på ferdigheter på is er kritisk viktig kunnskap for Norge som polarnasjon, for klimaforskning og operasjoner i is. Den økonomiske aktiviteten som kommer når isen trekker seg tilbake vil formodentlig legge seg opp mot iskanten og dermed vil også ulykker øke. UNIS vil derfor ikke tilråde et regelverk som forbyr denne type aktivitet for ervervelse av nødvendig kunnskap. UNIS foreslår derfor at det gis åpning for å søke dispensasjon for å opprettholde den begrensede isbrytingen i iskanten som UNIS har gjennomført over flere år. Aktiviteten er godt dokumentert, og de har ikke registrert vesentlige negativ påvirkning av noen del av naturmiljøet som følge av dette. Helt konkret bes det om at UNIS for forsknings- og undervisningsformål kan få bryte is inn til sikker is fra iskanten. Det betyr is som er minimum 30 cm. tykk. Dokumentasjonskrav på naturmiljøpåvirkning vil være en integrert del av forskningen.

6.2.4 Sysselmesterens vurdering

Per i dag finnes det ikke en uttrykkelig bestemmelse med forbud mot bryting av is. For å sikre de stadig minkende leveområdene til de isavhengige artene, slik som isbjørn og ringsel, er det etter Sysselmesterens syn helt nødvendig med et eget forbud mot bryting av is. Samtidig er det stadig flere fartøyer med isbrytingskapasitet som seiler i farvannene, slik at ønsket om, og mulighetene til, å bryte is er blitt større.

Den foreslåtte reguleringen gjelder fastis og is som er i ferd med å legge seg. Definisjonen av *is som er i ferd med å legge seg*, kan være utfordrende, og skape tvilstilfeller. Regelverket må være enkelt å forstå, følge, og håndheve. På denne bakgrunn mener Sysselmesteren at det kan være hensiktsmessig å begrense forbudet mot isbryting til å gjelde fastis. Et slikt forbud vil også ivareta fiskeriinteressene.

Forslaget er åpenbart ikke ment å være til hinder for at båter som fryser inn i is over natten, skal kunne komme seg ut igjen. Aktsomhetsbestemmelsene i svalbardmiljøloven vil likevel tilsi at man ikke bør legge til på steder der det er risiko for nettopp dette. Et forbud mot oppankring i fastis ville kunne motvirke slike situasjoner. En slik regulering vil i så tilfelle måtte foreslås i en ny høring på et senere tidspunkt.

Det er gjort unntak fra forbudet for forsyninger til Ny-Ålesund. Det fremgår ikke av forslaget om dette også gjelder eksempelvis forskningsutstyr. Sysselmesteren vurderer det som i overkant detaljert om man eksplisitt skulle ta inn unntak for forskningsutstyr i

forskriftsteksten. Dette må etter vår vurdering kunne gå inn under den allerede foreslåtte ordlyden.

Isbryting inn til Pyramiden vil ikke være aktuelt. Trust Arktikugol har ikke selv bedt om unntak her, og Pyramiden forsynes med båt i seilingssesongen og med helikopter eller skuter ellers i året. Fjordisen har også betydning for turisttrafikken til Pyramiden vinterstid. Fjordisen i Billefjorden er svært viktig for isbjørn og sel, og det er av denne grunn foreslått ferdselsreguleringer på sjøisen her. Det vil virke mot sin hensikt å bryte isen. For øvrig gir forskriften hjemmel til å gjøre unntak fra forbudet, blant annet til forskning.

Syssemesterens tilrådning

Syssemesteren anbefaler at det innføres et forbud mot bryting av fastis, og at man unntar is som er i ferd med å legge seg fra forbudet.

6.2.5 Miljødirektoratets vurdering

Om behovet for reguleringen

Formålet med forslaget er å beskytte fastisen som viktig habitat for marine og terrestriske arter og som en viktig del av økosystemet i fjordene og langs kysten av Svalbard. Fastisen er av kritisk viktighet som leveområde for ringsel, som er sårbar på grunn av klimaendringene med påfølgende tap av sjøis. Ringsel er sterkt knyttet til isen og får unger i snøhuler på isen, gjennomfører hårfellingen her og bruker is generelt til å hvile på. Disse områdene er også viktige oppvekst- og leveområder for blant annet isbjørn, da ringselen er isbjørnens viktigste næringskilde. Isen er også viktige vandringsveier for isbjørn, svalbardrein og fjellrev. Videre er isen i seg selv et arktisk marint økosystem som er svært produktivt og unikt med arter som er spesialisert for å leve i sjøisen.

Isen starter å ha en økologisk funksjon så snart isleggingsprosessen starter, og forstyrrelser i denne tidlige prosessen kan medvirke til at isen ikke legger seg. Dette var bakgrunnen for forslaget om at også bryting av is som er i ferd med å legge seg var omfattet av forbudet.

Om is som er i ferd med å legge seg

Flere høringsinstanser viser til at et forbud mot å bryte «is som er i ferd med å legge seg», vil være vanskelig å praktisere og krever en klar definisjon. Det uttales videre at forslaget vil gjøre det umulig å drive rekrefiske i flere av vintermånedene, og vil også medføre at man risikerer å bryte loven i situasjoner hvor et fartøy som ligger i ro noen timer eller over natta, omringes av en ishinne.

Vi ser at forståelsen av hva som er «is som er i ferd med å legge seg» kan være krevende, både å forstå og å praktisere, og at forbudet også vil kunne ramme utilsiktede situasjoner

og aktiviteter. Vi finner det derfor, i likhet med Sysselimesteren, hensiktsmessig å begrense forbudet mot isbryting til kun å gjelde fastis. Fastis er i bestemmelsen definert som sammenhengende landfast sjøis.

Om unntakene

I bestemmelsen er det gjort unntak fra forbudet for motorferdsel for å holde farleden inn til havnene i Longyearbyen og Barentsburg åpen, for å sikre forsyninger til Ny-Ålesund, og for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver der disse ikke kan løses på annen måte. Pyramiden får forsyninger med båt i seilingssesongen og med helikopter eller skuter ellers i året, og vi anser dette tilstrekkelig for å få dekket behovet. På bakgrunn av sjøisens betydning for isbjørn og sel i Billefjorden, og som begrunner de foreslåtte ferdselsreguleringer her, er det heller ikke tilrådelig å gjøre unntak fra forbudet mot isbryting.

Når det gjelder unntaket for Ny-Ålesund gjelder dette forsyninger, og forskningsutstyr faller inn under dette begrepet. Vi ser ikke grunn til å ta dette inn i bestemmelsen.

Det er ikke gjort direkte unntak fra forbudet for isbryting i forbindelse med forskningsaktivitet. Vi finner det viktig at isbryting også for dette formålet vurderes og avgjøres etter søknad, som også er dagens praksis. Sysselimesteren kan da vurdere hvilke prosjekt det skal gis tillatelse til, herunder vurdere omfang, formål, tidspunkt og hvor isbryting kan gjennomføres. Vi finner det ikke nødvendig å ta inn en egen søknadsadgang i selve bestemmelsen, idet forskriftens § 13 gir Sysselimesteren adgang til å gjøre unntak bl.a. for vitenskapelige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfelle. Øvrige behov for å bryte is vil også måtte omsøkes etter denne bestemmelsen.

Selv om det nå reguleres et direkte forbud mot isbryting, har det også frem til nå vært praktisert et forbud mot bryting av fastis etter aktsomhetsbestemmelsene. Forbudet vil dermed ikke i seg selv medføre en innskjerpelse av adgangen til å i tillatelser til forskning.

6.2.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at bestemmelsen endres som følge av høringsinnspill ved at forbudet mot å bryte is som er i ferd med å legge seg, tas ut av bestemmelsen. Videre foreslår vi en mindre språklig endring ved at forbudet formuleres med aktivt språk ved å angi at det er forbudt å bryte fastis. Vi tilrår at ny § 12 a blir:

§ 12a. (forbud mot isbryting)

Det er forbudt å bryte fastis. Med fastis menes sammenhengende landfast sjøis.

Forbudet gjelder ikke motorferdsel

a) for å holde farleden inn til havnene i Longyearbyen og Barentsburg åpen

b) for å sikre forsyninger til Ny-Ålesund

c) for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver der disse ikke kan løses på annen måte

6.3 Fartsgrense ved utvalgte fuglefjell

6.3.1 Gjeldende rett

Miljøregelverket har ikke bestemmelser om fartsgrenser i sjø. Sysselmesteren kan etter svalbardmiljøloven § 82 fjerde ledd gi bestemmelser om motorferdsel til sjøs, herunder hastighetsbegrensninger.

Av bestemmelser som beskytter fuglefjell mot forstyrrelser er forbudet mot å bruke skipsfløyte, løsne skudd eller volde annen kraftig støy nærmere et fuglefjell enn 1 nautisk mil i tiden 1. april til 31. august, jf. svalbardmiljøloven § 30 tredje ledd. Forbudet mot støy vil for eksempel kunne ramme det å kaste anker nært opp til fuglefjellet. Det er videre forbudt å fly nærmere enn 1 nautisk mil fra større kjente konsentrasjoner av fugl etter svalbardmiljøloven § 83 tredje ledd.

Svalbardmiljøloven har utover dette ikke særskilte bestemmelser som beskytter fuglefjell fra forstyrrelser fra skips- og båttrafikk utover generelle regler som skal beskytte fauna, slik som forbudet mot å jage og skade fauna og kravet om at ferdselen skal foregå på en måte som ikke fører til unødige forstyrrelser av mennesker eller dyreliv.²⁷

6.3.2 Forslaget som var på høring

Forslag om endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard

Det er i høringen foreslått at motorferdsel i sjø ikke kan ha høyere hastighet enn 5 knop i en avstand på 500 meter fra land utenfor fuglefjell i ny § 12c i forskrift om motorferdsel på Svalbard. Reguleringen ble foreslått å gjelde for utvalgte fuglefjell og i en sone på 500 meter utenfor disse fuglefjellene som vist på kart i vedlegg til forskrift om motorferdsel på Svalbard. Fartsreguleringen ble videre foreslått å gjelde i tiden 1. april til 31. august som er den mest sårbare perioden for sjøfuglene, og sammenfaller med perioden hvor det er forbud mot støy mv. ved fuglefjell. Bestemmelsen er foreslått slik:

§ 12c. (fartsbegrensning i sjø ved fuglefjell)

Det er forbudt med motorferdsel i sjø med høyere hastighet enn 5 knop nærmere enn 500 m fra land i tiden 1. april til 31. august ved fuglefjell som vist på kart i vedlegg 3.

Forslag om endringer i verneforskriften for Bjørnøya naturreservat

²⁷ svalbardmiljøloven § 30 første ledd og § 73 annet ledd.

I Bjørnøya naturreservat er det forbud mot ferdsel innenfor en større sone rundt fuglefjellene på sørspissen av øya på bakgrunn av de store hekkekoloniene med sjøfugl man finner her. Ferdselsforbudet strekker seg opptil 2 km ut i sjø, men forbudet gjelder ikke for båter på inntil 40 fot jf. forskrift 16. august 2022 nr. 903 om fredning av Bjørnøya naturreservat på Svalbard § 9. Det ble i høringen foreslått hastighetsregulering 500 m fra land for de båtene som i dag har anledning til å ferdes i ferdselsforbudssonen. Bestemmelsen i § 9 annet ledd er foreslått slik:

*"Forbudet er ikke til hinder for
a) ferdsel til vanns med båter på inntil 40 fot. Slike båter kan ikke ha høyere hastighet enn 5 knop nærmere enn 500 meter fra land"*

6.3.3 Høringsinstansenes syn

Visit Svalbard, PolarX, Quark Expeditions, Oceanwide Expeditions og Hurtigruten Svalbard støtter forslaget om fartsregulering ved fuglefjell.

AECO har ikke innvendinger til forslaget.

Kystverket støtter forslaget om fartsbegrensning i nærheten av fuglefjell i et avgrenset tidsrom. Allmenn ferdsel får ikke vesentlige hindringer eller negative konsekvenser av denne endringen. I de områder som berøres av endringen, i de trafikkerte områder (Isfjorden og tilhørende fjorder, Bellsund, Hornsund, Forlandet) er det for skipstrafikken tilstrekkelig med annet sjøareal for utførelse av øvrig allmenn ferdsel. For ferdsel som har som hovedformål å observere fuglefjellene, anser en at disse må kunne tilpasse sin navigasjon og fart til de nye reglene. Kystverket bemerker at regulering ikke vil omfatte fartøy som benytter seil, men vurderer dette som en mindre relevant problemstilling. Da fartøy under seil støyer mindre, og når disse fartøyene tar ned seilene og bruker motor så vil de også være omfattet av reguleringen. Når forskriften er vedtatt, ber Kystverket om å bli varslet om endringene slik at de kan kartfeste områdene i Kystinfo/og appen Båtfart.

Norsk Polarinstitutt (NP) mener at avstanden mellom ethvert fuglefjell og motorbåter ikke burde være mindre enn 50 meter. Dette er også viktig av hensyn til sikkerhet med tanke på steinsprang og ras. Det bør av hensyn både til fugl og sikkerhet settes en absolutt grense for ferdsel på 50 meter fra fuglefjell. NP har også anbefalt at motorbåter ikke burde nærme seg kolonier med en høyere fart enn 5 knop så snart fartøyet er mindre enn 200 meter unna kolonien når sjøen er stille, og så snart fartøyet er mindre enn 1000 meter unna kolonien når sjøen er urolig. I forhold til de faglige rådene er derfor grensen noe lang i rolig vær og noe kort i urolig vær. Polarinstituttet støtter at hastighetsreguleringen tas inn i karttjenester slik at informasjonen kan benyttes ute på stedet. Det er viktig at forvaltningen raskt etablerer stedsspesifikke retningslinjer.

Longyearbyen Jeger- og fiskerforening mener fastboende i småbåter blir berørt unødvendig av dette. De foreslår at reguleringen skal gjelde for større båter og båter i turistøyemed. Dette vil begrense forstyrrelse til dyre- og fuglelivet i større grad enn småbåter som kjører i 20 knop og som uansett kjører et stykke fra land (100-200 m) på grunn av langgrunne og fare for grunnstøting. Det vises også til at det vil være et sikkerhetsaspekt ved å kjøre nærmere land enn 500 meter når mange drar på hytteturer i svært små båter.

Arctic Wildlife Tours (AWT) er enig i at ferdsel ved fuglefjell kan påvirke hekkesuksess, men det er uforståelig at det ikke ses på aktiviteter som fiske, tråling og forskning når behovet for å redusere forstyrrelser vurderes. AWT mener det bør være forbudt å ankre opp for nært fuglefjellet Ossian Sars, men at en fottur opp bør være tillatt. Fjellrevlokaliteter kan beskyttes ved å innføre ferdselsforbud ved hi-området. AWT foreslår videre at tråling utenfor Alkefjellet i Hinlopen forbys, og større fartøy bør hindres i å gå for nært fuglefjellet.

Hurtigruten Expeditions har ikke motforestillinger til forslaget.

6.3.4 Sysselmesterens vurdering

I oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet ble forvaltningen eksplisitt bedt om å vurdere hastighetsbegrensninger i sjø. Ferdsel med båt nærme fuglefjell har et stort forstyrrelsespotensiale, og en hastighetsbegrensning vil kunne avhjelpe dette.

Forslaget innebærer ikke et forbud mot å kjøre innenfor en 500 meters avstand, kun en fartsgrense innenfor denne grensen. Reguleringen vil derfor etter Sysselmesterens syn, ikke medføre noen sikkerhetsrisiko i den forstand at man tvinges til å kjøre langt fra land. NP har på faglig grunnlag anbefalt en absolutt grense på 50 meter fra fuglefjell. En slik 50 meters grense er i praksis et ferdselsforbud i disse områdene. Det vil også innebære et ytterligere detaljert regelverk. Sysselmesteren vurderer en slik grense til å være uforholdsmessig streng.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren anbefaler at det innføres en hastighetsbegrensning på 5 knop innenfor 500 meter fra fuglefjell.

6.3.5 Miljødirektoratets vurdering

Høringsinstansene støtter i stor grad høringsforslaget. Kystverket skriver i sin uttalelse at det for skipstrafikken i berørte områder er tilstrekkelig med annet sjøareal for utførelse av øvrig allmenn ferdsel, og at allmenn ferdsel ikke hindres vesentlig ved en slik regulering.

Forslaget gjelder motorferdsel og vil ikke ramme båter som benytter seil. Vår vurdering er at det er naturlig å regulere slik ferdsel til sjøs i forskrift om motorferdsel på Svalbard og at

det i hovedsak er høy fart fra motorisert ferdsel som vil være det vesentligste å regulere for å hindre forstyrrelser og støy fra båter.

Formålet med forslaget er å beskytte fuglekoloniene og tilgrensende sjøområder mot forstyrrelser og støy fra både båter og skip. Sjøområder i umiddelbar nærhet til de store fuglekoloniene har en svært viktig økologisk funksjon og er hotspots for alkefugler. Disse sjøområdene brukes til hvile, rast og næringssøk og er også svært viktige når alkefuglene hopper fra reirhylla på sensommeren. Fartsreguleringen vil bidra til å redusere den samlede belastningen sjøfuglene er utsatt for. Tiltak for å redusere menneskelige forstyrrelser er i tråd med anbefalinger gitt i utkastet til Nasjonal handlingsplan for sjøfugl (Miljødirektoratet 2021).

Miljødirektoratet kan ikke se at fastboende i småbåter blir berørt unødvendig av dette. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om store skip gir en større forstyrrelseseffekt, og man kan med stor sannsynlighet anta at små båter med høy hastighet, potensiale for raske retningsendringer og støy, vil ha en betydelig skremseffekt på fugl i sjøen. Dette er bl.a. dokumentert i effektstudier på ærfugl langs norskekysten²⁸. Vi mener derfor det er grunnlag for å regulere fart for all motorferdsel ved de utvalgte fuglefjellene. Som Sysselmesteren har vist til kan båter fortsatt ferdes nærmere land enn 500 m, og vi anser derfor ikke at reguleringen kan medføre en sikkerhetsrisiko.

Norsk Polarinstitutt mener at 500 meter er noe langt i rolig vær og noe kort i urolig vær. Til dette viser vi til at det er vanskelig å regulere en sone for fartsgrenser juridisk og presist ut fra værforholdene. Ut fra dette anser vi at 500 m er en praktisk grense å forholde seg til og som vil fungere godt for de fleste situasjoner.

Til innspillet om at det bør settes en absolutt grense for ferdsel på 50 meter fra fuglefjell, har Sysselmesteren vurdert at en slik grense vil være uforholdsmessig streng. Dette ettersom en grense på 50 meter i praksis vil være et ferdselsforbud i disse områdene. Miljødirektoratet viser til dette, og er enig i at det i stedet derfor bør vurderes generelle retningslinjer for ferdsel. Slike retningslinjer vil ikke være et absolutt hinder for ilandstigning, i motsetning til dersom det skulle vært innført en absolutt juridisk grense på 50 m fra fuglefjellet. Hvorvidt ilandstigning i slike tilfeller kan skje uten å forstyrre livet i fuglefjellet vil kunne bero på de stedlige forholdene, selv om ferdsel under fuglefjellet generelt frarådes. Det bør vurderes å gi nærmere retningslinjer ferdsel som viderefører eller utvikler rådene i Norsk Polarinstitutt sin veileder Ferdsel og Dyreliv på Svalbard²⁹.

²⁸ Dehnhard m. fl. 2019. Boat disturbance effects on moulting common eiders *Somateria mollissima*.

²⁹ Norsk Polarinstitutt. 2019. FERDSEL OG DYRELIV PÅ SVALBARD – en veileder i møte med Svalbards natur

6.3.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget vedtas.

6.4 Avstand til liggeplass for hvalross ved motorferdsel i sjø

6.4.1 Gjeldende rett

Svalbardmiljøloven § 30 har et forbud mot å jage og skade fauna, og aktsomhetsplikten innebærer at ferdsel skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller fører til unødig forstyrrelse av dyreliv, jf. svalbardmiljøloven § 73 annet ledd.

Bestemmelser som særlig beskytter hvalross, er foruten dette forbudet mot ferdsel i Moffen naturreservat, hvor all ferdsel (inkludert ferdsel på sjøen) er forbudt i tiden 15. mai til 15. september i hele naturreservatet. Det er også forbud mot ferdsel i viktige gruntvannsområder ved Lågøya i Nordaust-Svalbard naturreservat i tiden 15. mai til 15. august.

Etter svalbardmiljøloven § 83 er det forbudt å fly nærmere enn en nautisk mil fra større kjente konsentrasjoner av pattedyr. Denne bestemmelsen gir en viss beskyttelse av større kjente hvalrossliggeplasser.

6.4.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått et forbud mot motorferdsel i sjø nærmere enn 300 meter fra liggeplasser for hvalross i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12b. Høringsforslaget var:

§ 12b. (motorferdsel i sjø ved liggeplass for hvalross)

Det er forbudt med motorferdsel i sjø nærmere enn 300 m fra liggeplass for hvalross. Med liggeplass for hvalross menes plass på land hvor det ligger flere hvalross sammen.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt uttaler at de ikke har anbefalt en avstandsgrense til hvalross i sjø. De viser til sine retningslinjer om ferdsel i nærheten av hvalrossflokker – hvor det er anbefalt 150 meter avstand på land ved innslag av hunndyr med unger og minimum 30 meter avstand til flokker med kun hanndyr. I ferdselsveilederen er det videre anbefalt at ilandstigning fra lettboat skal skje minst 300 meter ut til siden for flokken og på le siden (det betyr at man beveger seg mot vinden på vei mot dyrene). Polarinstituttet mener at ferdselsrådene bør inngå i stedsspesifikke retningslinjer.

Hurtigruten Expeditions, Hurtigruten Svalbard, Svalbard Næringsforening, AECO, Visit Svalbard, Oceanwide Expeditions, Polar-Sailes CEO, PolarQuest, Seabourn, WildPhoto Travel, Cape Race Corporation, Arctic Wildlife Tours, Aztec Lady og Aurora Expeditions er imot forslaget, og mener forslaget ikke bygger på vitenskapelig kunnskap.

Visit Svalbard, Polar-Sailes CEO, Oceanwide Expeditions, PolarQuest, Quark Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Aztec Lady og Basecamp Explorer mener at forskning viser ingen eller liten påvirkning på hvalross fra turisme. Flere av disse høringsinstansene viser til at Norsk Polarinstitutt's retningslinjer anbefaler landing minst 300 meter fra liggeplassen og ikke en generell avstandsgrense i sjø på 300 m. Flere av høringsinstansene viser også til at hvalrossbestanden på Svalbard øker raskt.

WildPhoto Travel viser til studien fra Norsk Polarinstitutt om ferdsel ved liggeplasser og mener at det er beklagelig at denne ikke er omtalt i høringsnotatet punkt 8.5. Studien fant ingen endring av adferden til hvalross ved ilandstigninger (ett unntak knyttet til en mindre båt som kjørte rett mot liggeplassen). WildPhoto Travel mener at det bør tas med i høringsnotatet at panikkartet flukt oppstår i møte med isbjørn, ikke på grunn av turister. Videre mener de at Polarinstituttet har dokumentert hvor hvalrossen sine tradisjonelle liggeplasser er, og med forslaget om ny definisjon vil antallet liggeplasser øke drastisk.

Visit Svalbard mener det må være tillatt å betrakte en hvalrosskoloni nærmere enn 300 m med liten hastighet inn og ut.

PolarSailes CEO mener at forslaget i realiteten er et forbud mot å observere hvalross.

Quark Expeditions mener at avstanden på 300 meter er for stor for å få en verdifull opplevelse av å se hvalross. Flere høringsinstanser peker på at å se hvalross er viktig for turistens opplevelse. Quark Expeditions har fått vite at retningslinjer fra Norsk Polarinstitutt tilsier at fartøy holder seg minst 300 meter fra en koloni. Quark støtter denne tilnærmingen og støtter også en avstand på 100 meter i sjø. Dersom en kunde ikke kan oppleve dyrelivet på nært hold, med en respektabel avstand som ikke påvirker, vil de ønske å reise andre steder.

Oceanwide Expeditions kan godta en avstandsgrense på 100 m. De stiller spørsmål ved det vitenskapelige grunnlaget for denne avstandsgrensen, men med en slik grense kan turister oppleve hvalross.

Longyearbyen Jeger- og fiskerforening mener at ferdsel nærmere enn 300 meter ikke vil ha noen innvirkning på hvalrossen. Foreningen mener at hvalrossens naturlige nysgjerrighet og mulige aggressivitet av seg selv vil begrense ferdsel nært liggeplasser. Foreningen foreslår i stedet et forbud mot oppankring nærmere enn 300 meter fra liggeplass.

Velferden i Ny-Ålesund skriver at grensen er utfordrende dersom det legger seg en koloni i nærheten av en av velferdshyttene deres. De har ingen problemer med å ta hensyn til hvalrossen og deres behov for liggeplasser, men foreslår følgende ordlyd i bestemmelsen i stedet for avstanden på 300 m: "Det skal tas særlig hensyn til å unngå å forstyrre hvalross på liggeplass. Hensyn utvises ved redusert fart og/eller holde nok avstand til at dyrene ikke forstyrres."

Nordnorsk filmkommisjon og Polar X foreslår en hastighetsbegrensning på 5 knop nært liggeplasser for hvalross, da dette er like viktig som en avstandsgrense. PolarX foreslår at fartsgrensen skal gjelde nærmere liggeplasser for hvalross enn 500 m.

AECO, Hurtigruten Expeditions og Hurtigruten Svalbard er imot forslaget da de mener dette er i strid med eksisterende kunnskap. De viser til høringsnotatet side 17 hvor det står at undersøkelser gjort av Norsk Polarinstitutt viser at hvalross er lite sky overfor mennesker og at det ikke er påvist forstyrrelses-effekter fra ferdsel i dag. Dette har forskerne stadfestet i ulike artikler, og det vises blant annet til en artikkel i Svalbardposten 08.09.2017. Høringsinstansene mener det er verdt å merke seg at forskningen også viser at flukt med størst sannsynlighet kan oppstå når isbjørn nærmer seg flokker med hunner og kalver, og at hunner og kalver ikke er vanlige på Spitsbergen eller i vestlige deler av Nordaust og Sørøst naturreservater. Virksomhetene foreslår at man opprettholder den anbefalte grensen på 300 meter fra flokken ved ilandstigning og eventuelt fastsetter fartsbegrensning innenfor 300 meters avstand på havet.

Tallship Company viser til sin uttalelse om regulering av isbjørn, og mener det samme vil gjelde for hvalross, dvs. at opplevelsen av dyrene har stor verdi for ekspedisjonscruise, at virksomheten derfor er forsiktig med å oppsøke dyrene og at de derfor alltid nærmer seg dyrene med respekt og ro. Virksomheten har ikke tro på en bedre beskyttelse av arten med reguleringen.

Arctica Expeditions AS viser til at hvalross ikke er en truet art, men at de begynner å bli så mange på Svalbard at de truer kulturminner, for eksempel på Andretangen. Det er ingenting som tyder på at det er en konflikt mellom hvalross og turisme – tvert imot har forskere fra Norsk Polarinstitutt funnet ut at det ikke er noen påviselige problemer.

Malin Stark, Timothy Burgler, Marius Witte, Mikael Härd og Thomas Foreman viser til at forslaget vil stoppe naturhistorisk filming av hvalross. Å dokumentere hvordan ulike arter endrer seg, tilpasser seg eller lider ettersom klimaendringer fortsetter å påvirke økosystemene i Arktis, vil være viktig for å oppmuntre til atferdsendringer i allmennheten. Dette gjelder «ikoniske» arter som isbjørn og hvalross, og mindre kjente arter som trekkfugler, og den mangfoldige og unike vegetasjonen som finnes på Svalbard. De viser til at filmer som Frozen Planet, Blue Planet 2, "Seven Worlds og Our Planet er sett av et meget stort publikum og er svært viktige for å engasjere publikum i miljøspørsmål. De mener

derfor at dokumentasjon av naturhistorie bør være en ytterligere kategori feltvirksomhet som ikke omfattes av de strenge reglene, men som heller bør følge aktsomhetspliktene i svalbardmiljøloven. For disse kan det på samme måte som for forskning og utdanning tillates prosjekt for prosjekt. Videre bør ikke budsjett eller størrelse på filmproduksjon være avgjørende, men heller operatørens ekspertise og sikkerhetsprosedyrer.

Arctic Wildlife Tours støtter ikke forslaget og viser til at forskning fra Norsk Polarinstitutt, med 9 års overvåkning, viser at det ikke er dokumentert forstyrrelser på hvalross fra turistaktivitet. En reduksjon til bare noen få liggeplasser hvor man kan gå i land (f.eks. Torellneset) vil være direkte farlig for mennesker ettersom man vil prøve å gå i land uansett forhold. Dette vil også innebære stor fare for å skremme kolonien ettersom dette er en koloni det ofte er uro i. Det må være opp til reiseleder og guider å vurdere hvilken koloni man skal besøke. Bare på den måten vil slik aktivitet kunne foregå trygt. Forslaget samsvarer ikke med Norsk Polarinstitutt sine ferdselsråd og virksomheten foreslår at bestemmelsen endres i tråd med de faglige anbefalingene fra NP: «Det er forbudt med motorferdsel i sjø nærmere enn 150 m fra liggeplass for hvalross med innslag av hunndyr med unger, og i sjø nærmere enn 30 meter fra liggeplass for hanndyr. Det er ikke tillat med landstigning nærmere enn 300 meter fra liggeplass for hvalross». Virksomheten mener videre at det ikke er hensiktsmessig med en ny definisjon av hva som er liggeplass for hvalross og at man bør i stedet forholde seg til NPs kart over liggeplasser for hvalross.

6.4.4 Sysselmesterens vurdering

Det er lagt inn en betydelig sikkerhetsmargin når det er foreslått en avstandsgrense på 300 meter i sjø fra liggeplass til hvalross. Sysselmesteren har vurdert forslaget holdt opp mot Norsk Polarinstitutt sin ferdselsguide, og ser at forslaget går noe lengre enn det ferdselsguiden anbefaler. Det er Sysselmesterens vurdering at man bør legge ferdselsguiden til grunn ved ferdsel nærme hvalrosskolonier. Denne bør også være retningsgivende når det skal utarbeides nye reguleringer. For øvrig vil alltid svalbardmiljølovens aktsomhetsregler gjelde, dette både på kjente og etablerte liggeplasser, og på nye liggeplasser for hvalross.

Det er ønskelig med en tydeligere beskyttelse av hvalrossen ved liggeplass. Hvalrossen oppsøkes ofte av mennesker, både turister, forskere og fastboende. Samtidig er hvalrossen fredet, og den er en signalart på Svalbard. Sysselmesteren mener hvalrossen bør ha et tydeligere og mer eksplisitt vern i regelverket. En fastsatt avstandsgrense vil kunne ivareta dette. Sysselmesteren foreslår imidlertid at avstandsgrensen i sjø følger avstandsgrensen på land slik den fremgår av ferdselsguiden – det vil si 150 meter. Dette vil sørge for beskyttelse av hvalross ved liggeplass, samtidig som det vil være enklere da man forholder seg til en og samme avstandsgrense. En avstandsgrense på 150 meter er mindre inngripende enn det opprinnelige forslaget, og Sysselmesteren vurderer derfor at et slikt forslag ikke krever ny høring.

Sysseimesterens anbefaler at det innføres en avstandsgrense på 150 meter i sjø fra liggeplass for hvalross.

6.4.5 Miljødirektoratets vurdering

Kunnskapsoppsummeringen fra Norsk Polarinstitutt viser at hvalrossbestanden på Svalbard er i rask vekst, men at bestanden fortsatt er lav sammenlignet med opprinnelige nivåer. Hvalrossen klassifiseres som sårbar (VU) i Norsk Rødliste for arter 2021⁸. Bestanden ved Svalbard er en del av en delt bestand med Frans Josef Land. I 2018 ble det estimert at bestanden i Svalbardområdet er på 5 503 dyr, med mindre enn 100 hunndyr (MOSJ 2019)³⁰. Påvirkningsfaktorer på arten er klimaendringer, bunntåling og forurensning. Det fremgår videre av rødlista at majoriteten av populasjonen påvirkes av menneskelig støy og ferdsel, men at alvorlighetsgraden er ukjent. Hvalrosser føder ungene sine på sjøis og effekter av klimaendringer på sjøis gir grunn til bekymring for bestandens utvikling³¹. Det kan også nevnes at det er påvist høye konsentrasjoner av ulike forurensningsstoffer hos enkelte voksne hvalrosshanner på Svalbard³², hvor undersøkelser tyder på at de finner «normal» føde i områder som er svært forurensede³³.

I Norsk Rødliste for arter 2021⁸ er det pekt på det er en økning i observasjoner av årsunger fra 1 i 2006 til 57 i 2012, noe som indikerer en klar økning i antall kjønnsmodne hunner i den delen av bestanden som forekommer ved Svalbard. Det kan forventes en økning av hunner i fremtiden.

Norsk Polarinstitutt sin undersøkelse ved hvalrossliggeplasser³⁴ er nevnt i høringsnotatet på side 17 og 18 og er relevant for vurdering av nye ferdselsreguleringer knyttet til hvalrossens liggeplasser. I dette kameraovervåkningsprosjektet på Svalbard som startet opp i 2007 og avsluttet i 2017, har fem utvalgte hvalrossliggeplasser blitt overvåket for å studere dynamikken i bruken av liggeplasser og mulige forstyrrelser fra besøkende turister³⁴. Basert på analyse av over 65 000 bilder kunne man konkludere med at besøk av turister på de aktuelle liggeplassene ikke hadde noen forstyrrende effekt på atferden til hvalrossene, med unntak av ett tilfelle hvor forstyrrelser fra motorbåt med stor sannsynlighet medførte at hvalross flyktet i sjøen.

I undersøkelsen pekes det på behovet for å holde avstand til hvalrossens liggeplasser særlig av hensyn til hunner med kalver, og det pekes på at hvalross vil få utfordringer som

³⁰ <https://mosj.no/>

³¹ Kovacs m. fl. 2011. Impacts of changing sea-ice conditions on Arctic marine mammals

³² Wolkers m. fl. 2006. Congener-specific accumulation and patterns of chlorinated and brominated contaminants in adult male walrus from Svalbard, Norway: Indications for individual-specific prey selection.

³³ Scotter m. fl. 2019. Contaminants in Atlantic walrus in Svalbard part 1: relationships between exposure, diet and pathogen prevalence.

³⁴ Øren m. fl. 2018. Assessing site-use and sources of disturbance at walrus haul-outs using monitoring cameras

følge av klimaendringene. Turistrelaterte forstyrrelser bør derfor minimeres for å redusere faren for kumulative effekter på dyrene. I konklusjonen er dette beskrevet slik:

"Human visitation at walrus sites in Svalbard did not cause disturbance effects. However, polar bears did occasionally induce large disturbances of walrus herds at terrestrial haulout sites. These disturbances are likely associated with predation attempts on younger animals, although no kills were documented in this study. Increasing numbers of walrus calves at terrestrial haul-out sites in Svalbard along with the increasing population size (Kovacs et al. 2014), and the increasing presence of bears on shore during the ice-free season (Hamilton et al. 2017) in combination are likely to result in increased walrus-polar bear confrontations in the future. Despite the fact that no disturbance effects were documented as a result of visiting tourists, maintenance of the current recommendations for how tourists should behave near walrus haul-out sites is encouraged. It is especially important to keep a safe distance away from haul-out groups containing females and calves, in order to minimise the risk of stampedes. Walruses across the Arctic are facing a variety of climate-related challenges (Kovacs et al. 2011), so tourist-associated disturbances should be avoided to minimise the risk of cumulative impacts on these animals."

Ny avstandsgrense

Høringsforslaget har, som Sysselimesteren har beskrevet, en betydelig sikkerhetsmargin mot forstyrrelser. Formålet med forslaget var å beskytte hvalross mot forstyrrelser fra båter på sjøen ved liggeplassen, og samtidig sikre hvalrossen fri adgang til og fra liggeplassen, og ut til næringsområder i sjø.

I Norsk Polarinstitutt sin veileder om ferdsel og dyreliv på Svalbard²⁹ er det anbefalt konkrete avstander som bør holdes ved ferdsel på land for å unngå forstyrrelser på liggeplassen, og det er i veilederen ikke anbefalinger om konkrete avstandsgrenser ved ferdsel i sjø med motorbåt, med unntak av at ilandstigning bør skje 300 m fra liggeplassen. Polarinstituttet sine ferdselsråd omhandler også andre hensyn som bør tas ved liggeplassen, utover konkrete avstander. Det anbefales å holde lavt støynivå og motorstøy på et minimum, å følge med på dyrenes reaksjon og gjøre retrett ved første tegn på uro i flokken, aldri komme mellom flokken og sjøen og ikke gå nært opp til land på utsiden av flokkens liggeplass, uten at det er nærmere definert hvilken avstand dette er. Vi legger til grunn at ferdsel hvor ferdselsrådene ikke følges, etter forholdene vil kunne rammes av svalbardmiljøloven § 73 hvis forstyrrelse oppstår (samtidig som ferdselsrådene er råd og ikke juridisk bindende bestemmelser).

Når vi foreslår en konkret regulering av avstand for ferdsel med båt ved liggeplasser, er dette fordi hvalross er en av de artene som er gjenstand for hyppige besøk av turister og andre. Ut fra føre-var-betraktninger anser vi det derfor som riktig å regulere denne

aktiviteten med mer detaljerte regler enn dagens regler. Forslaget skyldes ikke at det er påvist utfordringer med uvettig kjøring som forstyrrer hvalross på liggeplassen. Regelverket bør likevel være klart og tydelig for fremtiden, slik at det ikke er opp til den enkelte hvordan motorbåt brukes ved oppsøking av hvalrossens liggeplasser. I vår vurdering legger vi vekt på at avstand og støy er faktorer som har betydning for risikoen for forstyrrelse, selv om også andre faktorer har betydning. Vi vurderer de øvrige faktorene som omtalt over, bl.a. om å holde lavt støynivå og motorstøy på et minimum, å følge med på dyrenes reaksjon og gjøre retrett ved første tegn på uro i flokken, som skjønsmessige adferdsregler som vanskelig å regulere presist juridisk i en forskrift. Ferdselsrådene vil imidlertid utfylle og gjelde som råd i tillegg til en juridisk klar avstandsgrense. Ferdselsrådene bør fastsettes i generelle retningslinjer som skal gjelde for enhver.

Vi mener ut fra ovennevnte at det bør være en avstandsgrense ved ferdsel i sjø nært hvalrossens liggeplasser. Etter en samlet vurdering av høringsinnspillene og Sysselmesterens tilrådning, foreslår vi en ny og redusert avstandsgrense tilsvarende Sysselmesterens forslag. Vi mener at en avstandsregulering i forskriftsbestemmelsen bør være én avstandsgrense og ikke skille på om det er hunner eller hanner på liggeplassen. Det kan være vanskelig å fastslå på avstand om det er hunner i flokken og motorbåter bør uansett ikke gå for nært opp til liggeplassen. Innslaget med hunner er videre økende på Svalbard, og det kan forventes flere hunner på liggeplassene i fremtiden. Vi er enig i Sysselmesterens vurdering og foreslår at avstandsgrensen settes til 150 m fra hvalrossens liggeplasser.

Med en avstand på 150 m vil en kunne få en opplevelse av hvalrossen fra sjøen f.eks. i de områder hvor ilandstigning ikke er tillatt for turistvirksomheter og samtidig ha en god avstand som vil virke forebyggende mot forstyrrelser på land og for hvalross som eventuelt befinner seg i sjøen.

Liggeplasser for hvalross endrer seg over tid og vi anser derfor at en regulering bør gjelde som foreslått på plasser hvor det ligger flere hvalrosser. Vi ser ikke grunn til at det skal være ulike regler som gjelder ved oppsøking av registrerte liggeplasser og nye som blir tatt i bruk.

Med foreslåtte avstandsgrense og gjeldende ferdselsråd på land vil det være godt mulig å fotografere og filme hvalross. Det kan i særlige tilfeller gis dispensasjon fra reglene for filming etter svalbardmiljøloven § 37.

Forslaget om ny avstandsgrense har ikke vært på høring, men endringene innebærer en mildere regulering enn høringsforslaget. Utredningsinstruksen punkt 3-3 angir at dersom høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring. Vi vurderer at denne endringen ligger innenfor adgangen til å endre bestemmelsen etter høring uten ny høring.

Unntak for nødvendig adkomst til havner, bygninger mv

I høringen er det stilt spørsmål ved hvordan en avstandsgrense for hvalross skal fungere dersom hvalross legger seg i nærheten av en velferdshytte. Vi ser at en regulering som foreslått kan få noen uheldige virkninger ved at den i noen tilfeller kan hindre nødvendig adkomst til f.eks. bygninger, og brygger/kaianlegg dersom hvalross legger seg til her. Vi foreslår derfor en unntaksbestemmelse for å sikre nødvendig adkomst når reguleringen hindrer adkomst til bygninger, brygger og lignende. Dette vil innebære at kravene til avstand fra liggeplassen ikke gjelder når disse hindrer slik nødvendig adkomst fordi hvalross legger seg til på f.eks. brygger og kaianlegg. Den enkelte kan da ferdes med motorbåt inntil havn osv. uavhengig av avstandsgrensene, hvis det er nødvendig for adkomsten, men må likevel forholde seg til aktsomhetsplikten om å ikke forstyrre hvalrossen unødig. Dersom det finnes hensiktsmessige handlingsalternativer for adkomst, vil unntaket ikke gjelde, da må man forholde seg til avstandsgrensen.

Fartsregulering

I flere høringsuttalelser er det foreslått en fartsregulering ved liggeplassene (som et alternativ til avstandsregulering) eller foreslått at det er påbudt å holde "lav fart". Vi er enige i at en fartsregulering er hensiktsmessig både for å unngå forstyrrelse av hvalross på liggeplassen og hvalross som er i sjøen utenfor liggeplassen. Fartsreguleringen vil også bidra til mindre motorstøy ved liggeplassen. Båter i sakte fart vil med stor sannsynlighet og i de fleste tilfeller ikke ha den samme forstyrrende effekten som en båt i høy fart. Vi foreslår at det blir forbudt å kjøre med en høyere hastighet enn 5 knop nærmere liggeplassene enn 300 m.

Forslaget om fartsregulering har ikke vært på høring. Sysselmeisteren mener forslaget burde vært på høring og tilrår derfor ikke en slik endring nå. Miljødirektoratet vurderer at en fartsregulering ligger innenfor adgangen til å endre bestemmelsen etter høring uten ny høring, jf. utredningsinstruksen. I vurdering har vi lagt vekt på at en fartsregulering 300 m fra liggeplassen er en mildere regulering enn et absolutt avstandskrav i samme område som var på høring.

6.4.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår følgende ny § 12b i forskrift om motorferdsel på Svalbard:

§ 12b. (motorferdsel i sjø ved liggeplass for hvalross)

Det er forbudt med motorferdsel i sjø nærmere enn 150 m fra liggeplass for hvalross. Forbudet gjelder ikke når det er til hinder for nødvendig adkomst til bygninger, brygger og lignende.

Det er forbudt med motorferdsel i sjø med høyere hastighet enn 5 knop nærmere enn 300 m fra liggeplass for hvalross.

Med liggeplass for hvalross menes plass på land hvor det ligger flere hvalross sammen.

6.5 Forbud mot bruk av undervannsfartøy

6.5.1 Gjeldende rett

Bruk av undervannsbåter er ikke regulert i miljøregelverket på Svalbard i dag, men vil være underlagt det generelle regelverket som gjelder for all ferdsel. Dette gjelder aktsomhetsplikten i svalbardmiljøloven § 5, og § 73 annet ledd om at all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv.

6.5.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått et forbud mot bruk av undervannsfartøy i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12b:

§ 12d. *(forbud mot undervannsfartøy)*

Det er forbudt å bruke undervannsfartøy.

Forslaget gjelder også undervannsfartøy som seiler på overflaten, så lenge fartøyet ikke er i uskyldig gjennomfart. Det ble videre foreslått en definisjon av undervannsfartøy i forskrift om motorferdsel ny § 3 bokstav j):

"j) undervannsfartøy: motorisert fartøy til bruk under vann."

Etter forskrift om motorferdsel på Svalbard § 13, kan Sysselmasteren gi dispensasjon når formålet med svalbardmiljøloven krever det, for vitenskapelige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfeller.

6.5.3 Høringsinstansenes syn

AECO og Aurora Expeditions mener det ikke er grunnlag for et slikt forbud, og foreslår at man heller innfører søknadsplikt for denne type aktivitet.

Cruise Lines International Association mener det bør åpnes for undervannsfartøy i enkelte områder, og at man bør utvide etter hvert som man blir kjent med konsekvensene og påvirkningen aktiviteten har.

Norsk Polarinstitutt viser til at det er lite kunnskap om direkte forstyrrelseseffekter miniubåter har på det marine dyrelivet da dette er relativt ny teknologi. Polarinstituttet

støtter forbudet og anbefaler retningslinjer i tråd med føre-var-prinsippet. Det er grunn til å tro at denne teknologien vil kunne bli brukt i forskning i økende grad i fremtiden. Polarinstituttet mener at det da, i likhet med søknad om unntak for bruk av droner, bør skilles mellom bruk i turistøyemed og i forskningssammenheng.

UNIS antar at bestemmelsen ikke er ment å regulere bruk av undervannsdroner for forskning og undervisning, men ønsker å poengtere at UNIS er helt avhengig av å kunne bruke ny, miljøvennlig teknologi for undersøkelser av havsøylen. UNIS sin ambisjon er å minske det negative fotavtrykket nettopp ved bruk av denne type teknologi.

Nordnorsk Filmkommisjon mener forbudet ikke bør omfatte feltvirksomhet/filmproduksjon, men at det fortsatt må gis tilgang til bruk av undervannsfartøy og undervannsdroner til filming under vann i profesjonell sammenheng. Dette er en viktig ressurs for å få tilgang til unike bilder, både til naturfilm og andre film- og TV-produksjoner med natur- og klimarelatert tematikk. De viser til at pr. i dag er ikke omfanget av denne bruken stort, og at mer kontroll med framtidig bruk kan løses med en konsesjons- eller lisensordning til profesjonelle lokale aktører. De viser også til at forslaget står i kontrast til at det i dag tillates bunntåling i hele Svalbardsonen, hvor skadevirkningene på undervannsmiljøet av dette kan bli svært store.

Polar X mener det er uakseptabelt å forby dette med begrunnelse at de kan ha en skadelig påvirkning på undervannsmiljøet når man samtidig tillater bunntåling, omlastingsaktivitet, fjerning av biomasse og bunndyrsamfunn i vernede områder. Forslaget innebærer ulike regler for ulike næringer uten å ta hensyn til deres økologiske virkninger. Det foreligger lite støttende bevis for skadelig virkninger av forstyrrelse av undervannsfartøyer og et totalforbud tar ikke hensyn til fordelene bruken kan representere, f.eks. dokumentasjon av spor etter tåling og tilstedeværelse av snøkrabbe i Storfjorden. Det er videre allerede regler for å forhindre forstyrrelser av dyrelivet og reguleringen er unødvendig. PolarX mener det bør være en mulighet for å bruke undervannsfartøy i kommersiell virksomhet og med en lisens som sikrer en juridisk og miljømessig ansvarlighet. Å tillate bruk bare for forskning og offentlig virksomhet reduserer adgangen til å bruke slike for bredere undervisningsformål, slik som naturfilmer for et bredere publikum.

Oceanwide Expeditions mener ubåter kan være nyttige, og det bør foreslås en regulering om riktig bruk fremfor forbud da de ikke nødvendigvis skader miljøet. De kan ha en stor betydning for forskning. I fremtiden kan slike også brukes for tryggere navigasjon. Det bør lages en klar definisjon av hva som er en ubåt.

Hurtigruten Explorer viser til at ubåter kan være nyttige bla når det gjelder kartlegging av kulturminner og gi unike naturopplevelser som kan bidra til miljøbevaring. Aktiviteten har et begrenset potensiale og representerer ingen stor risiko for miljøet. Istedenfor et forbud bør det innføres krav om tillatelse for å holde kontroll med bruk og utvikling.

Hurtigruten Svalbard mener forslaget har en svak faglig begrunnelse og reagerer på at det samtidig er fritt frem for bunntråling i Svalbard-sonen, og også åpenlys og utstrakt aktivitet med omlasting av fisk (fra fiskebåt til fryseskip) innenfor verneområder.

Cape Race Corporation er imot forslaget og kan ikke se at dette er tilstrekkelig begrunnet, særlig siden aktiviteter som fiske og jakt fortsatt kan utføres.

Visit Svalbard skriver at forslaget har liten innvirkning på den delen av reiselivet de representerer, men at de reagerer på et så bastant forbud med åpenbart svak faglig begrunnelse – samtidig som det er fritt frem for bunntråling i Svalbard-sonen, og også åpenlys og utstrakt aktivitet med omlasting av fisk (fra fiskebåt til fryseskip) innenfor verneområder.

Seabourn er imot reguleringen, slik aktivitet bør reguleres og ikke forbys. Dykk med ubåter er en utrolig opplevelse og det er en aktivitet som har minst innvirkning på miljøet av alle de aktivitetene som tilbys på Svalbard i dag. Det gir ingen mening å tillate fiske og tråling, men å forby stillegående, nullutslipps batteridrevne båter. Mulighetene til å utforske, kartlegge og lære om undervannsverdenen går tapt dersom forbudet vedtas. Seabourn foreslår å først åpne ett område for slik aktivitet og utvide dette senere.

Artic Light AS viser til at nær sagt alt liv på Svalbard skapes i havet, og det er svært viktig å kunne vise denne delen av næringskjeden i det arktiske økosystemet.

6.5.4 Sysselmesterens vurdering

Bruken av undervannsfartøy og undervannsdroner er i dag begrenset på Svalbard, men det blir likevel stadig mer aktuelt. Man vet lite om konsekvensene av undervannsfartøy og droner, og hvilken påvirkning dette har på dyrelivet under vann. Forslaget til endringer i miljøregelverket går langt i å beskytte faunaen over vann, og det er naturlig at man gir faunaen under vann den samme beskyttelsen. Føre-var-prinsippet må tillegges betydelig vekt i denne sammenheng. Man bør unngå å drive aktivitet som potensielt er skadelig for dyrelivet. Derfor anbefales det heller ikke at man åpner opp enkelte områder. Som ellers i regelverket, er det mulig å gi dispensasjon blant annet for forskning. Det vil ikke være aktuelt å unnta forskning fra søknadsplikt. Det er en betydelig forskningsaktivitet på Svalbard, og forvaltningen kan ikke frasi seg muligheten til å gjøre vurderinger i den enkelte sak.

Når det gjelder innspill om at denne aktiviteten ikke kan forbys når det tillates bunntråling, som har en langt større påvirkning på livet under vann, så viser vi til at hjemmelen for reketråling i verneområdene på dypere enn 100 meter har ligget fast i siden

verneområdene ble opprettet i 1973. Det var ikke en del av oppdraget til Sysselmesteren å vurdere innskrenkninger i denne eksisterende aktiviteten i dette regelverksarbeidet.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren anbefaler at undervannsfartøy forbys slik det er lagt opp til i høringsnotatet.

6.5.5 Miljødirektoratets vurdering

Undervannsfartøy og undervannsdroner

Flere høringsinstanser har uttalt seg samlet om undervannsfartøy og undervannsdroner, og noen har ikke skilt mellom dem. Undervannsfartøy er fartøy med personer om bord, mens undervannsdroner (f.eks. ROV) er innretninger hvor det ikke er personer om bord, men hvor dronen opereres av personer fra båt eller på land. Regulering av undervannsdroner er omtalt i kap. 5.6.

Bruk av undervannsfartøyer og kunnskapsgrunnlaget

Undervannsfartøy brukes mange steder i verden i turistvirksomhet og til andre formål som for eksempel forskning, naturfotografering og private ekspedisjoner. Enkelte cruiseskip har mindre elektriske undervannsbåter om bord for å kunne tilby undervannsturer til sine gjester. Sysselmesteren uttaler at bruken av undervannsfartøy i dag er begrenset på Svalbard.

Formålet med forbudet er å forebygge forstyrrelseseffekter på dyrelivet. Dersom slike undervannsfartøyer skulle bli tatt i bruk i større grad i fremtiden, vil det kunne være en belastning på naturmiljøet som kommer i tillegg til andre påvirkningsfaktorer. I vurderingen er det lagt vekt på at dyrelivet på Svalbard er utsatt for press som følge av flere påvirkningsfaktorer, herunder klimaendringer, forurensing, menneskelig ferdsel og virksomhet.

Norsk Polarinstitutt oppsummerer at det er lite kunnskap om forstyrrelseseffekter av undervannsfartøy i Notat om bruk av undervannsdroner og miniubåter og forstyrrelseseffekter på dyrelivet²⁵ (26.03.2022). Potensielle forstyrrelseseffekter av undervannsbåter på det marine dyrelivet kan variere ut fra hvor dypt fartøyet manøvreres, fartøyet størrelse, støynivå og bruk av lys og sonar. Tid på året og døgnet fartøyet brukes, samt hvilke arter som befinner seg i nærområdet og forhold ved de enkelte individene, er videre faktorer som også har betydning for forstyrrelseseffekten. Fravær av støy er viktig for marine virveldyr. Aktiviteter som gir undervannsstøy, kan føre til stressreaksjoner som kan medføre økt energibehov, som igjen kan påvirke individenes overlevelsesevne og reproduksjon. Det er varierende grad av støy fra ulike undervannsbåter. Det er også store

kunnskapshull for å få en fullstendig forståelse av effekten av undervannstøy på marine pattedyr, fisk og virvelløse dyr, og omfanget av bruken har også betydning.

Miljømålene på Svalbard innebærer imidlertid at det skal tilstrebes at naturmiljøet er mest mulig upåvirket av menneskelig aktivitet. Bruk av undervannsfartøy vil være en merbelastning på det marine miljøet som kommer i tillegg til eksisterende trafikk fra skip og småbåter samt annen aktivitet og som det derfor bør beskyttes mot. Undervannsfartøy finnes i mange varianter og nye typer undervannsfartøy utvikles. Det er videre grunn til å anta at slike vil kunne være ønskelig å benytte for å se på dyrelivet under vann.

Enkelte høringsinstanser viser til annen virksomhet på Svalbard som gjør mer skade på naturmiljøet enn bruk av undervannsbåter. Vi ser at det kan virke motstridene å ikke foreslå endringer i aktiviteter som høringsinstansene oppfatter som mer skadelige enn det som inngår her. Fiskerivirksomhet er imidlertid underlagt annet regelverk, og inngår ikke i oppdraget om å revidere miljøregelverket på Svalbard.

Vi viser videre til Sysselmesterens vurdering om at faunaen under vann bør beskyttes og at føre-var-prinsippet må tillegges betydelig vekt.

Dispensasjoner

Miljødirektoratet utelukker ikke at det kan være aktuelt å gi dispensasjon til bruk av undervannsfartøy og mener at forskrift om motorferdsel på Svalbard § 13 er dekkende for de tilfeller hvor det kan være ønskelig å gi dispensasjon. Vi anser det som mest aktuelt å vurdere tillatelser i forbindelse med kartlegging, overvåkning og forskning. Sysselmesteren kan videre gi tillatelse i forbindelse med arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfeller. Sysselmesteren må vurdere om det i enkeltstående tilfeller vil kunne tillates å bruke undervannsfartøyer for filmproduksjon.

Undervannsdroner kan i mange tilfeller være mer aktuelt å benytte enn undervannsfartøy for filming under vann. Det er adgang til å bruke undervannsdroner utenfor verneområdene og det kan gis tillatelse bruk i verneområdene når formålet ikke er fritids- og hobbyformål. Dette er nærmere omtalt i kap. 5.6.

Samlet kan vi ikke se at forslagene hindrer naturhistorisk filming på Svalbard, og at det fortsatt vil kunne dokumentere hvordan ulike arter endrer seg, hvordan de marine økosystemene endrer seg og hvordan de responderer på klimaendringene i Arktis. Det samme gjelder registrering av kulturminner og annet kartleggingsarbeid f.eks. i regi av myndighetene hvor forskningsaktører kan søke om bruk av undervannsdrone eller undervannsfartøy.

Etter svalbardmiljøloven § 77 kan gjennomføring av politioppgaver, samt utrykning for brann- og redningstjeneste om nødvendig skje uten hinder av reglene i svalbardmiljøloven.

Dersom det skulle være aktuelt i fremtiden, kan undervannsfartøy dermed benyttes for SAR.

Vi anser det ikke som aktuelt å åpne for bruk av undervannsfartøy for turistformål, heller ikke i avgrensede områder. Det er ikke ønskelig å åpne for nye ferdselsformer som kan gi en tilleggsbelastning på naturmiljøet. Det antas at slik aktivitet for turisme vil ønske å oppsøke områder med sikte på å se dyreliv.

Definisjonen av undervannsfartøy

Vi mener definisjonen som er foreslått for undervannsfartøy i § 3 bokstav j), motorisert fartøy til bruk under vann, er en dekkende definisjon. I definisjonen omfattes alle fartøyer hvor det kan være personer om bord og som kan operere under havoverflaten. Dette er i samsvar med begrepet fartøy slik det er brukt i rundskriv T-1/96 om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82. Her er det presisert at som fartøyer regnes farkoster som kan føre en person. Forskriften vil videre omfatte motoriserte ferdselsinnretninger som dekkes av definisjonen, men som i dag ikke er kjente eller i bruk, men som måtte bli utviklet i fremtiden.

Forbudet omfatter også fartøy som både er ment å operere både på vannflaten og under havoverflaten. Forslaget gjelder også undervannsfartøy som seiler på overflaten så lenge fartøyet ikke er i uskyldig gjennomfart.

6.5.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget vedtas.

6.6 Søknadsplikt for barmarkskjøring i planområder

6.6.1 Gjeldende rett

I planområdene er nødvendig ferdsel med motorkjøretøy tillatt i tilknytning til råstoffutvinning, bygge- og anleggsvirksomhet og drift og vedlikehold av bygninger og annen infrastruktur i bosetningene. Dette følger av forskrift om motorferdsel på Svalbard § 6. I områder med godkjent arealplan er slik motorferdsel bare tillatt i forbindelse med virksomhet som er i samsvar med planen.

6.6.2 Forslaget som var på høring

I høringen ble det foreslått en klargjøring av motorferdselsforskriften § 6 slik at motorferdsel bare kan skje når det foreligger en godkjent arealplan og virksomheten er i samsvar med arealplanen. For andre tilfeller vil barmarkskjøring kreve søknad og tillatelse

fra Sysselmesteren etter § 13. Det foreslås videre at adgangen til slik kjøring for bygge- og anleggsvirksomhet på hytter ikke kan skje etter § 6. Motorferdsel for dette formålet foreslås regulert ved at Sysselmesteren etter søknad kan gi tillatelse til slik kjøring etter ny § 13 første ledd bokstav c).

Ny § 6 er forslått slik:

§ 6. (ferdsel med motorkjøretøy i planområdene)

Det er tillatt med nødvendig motorferdsel i terrenget for virksomhet i samsvar med godkjent arealplan i tilknytning til

- a) råstoffutvinning, herunder undersøkelsesvirksomhet, gruvedrift og massetak;*
- b) bygge- og anleggsvirksomhet unntatt for hytter;*
- c) drift og vedlikehold av bygninger og annen infrastruktur som inngår i drift av bosetningene.*

Ny bokstav c) i § 13 er foreslått slik:

§ 13. (tillatelse etter søknad)

Sysselmesteren kan etter søknad gi tillatelse til ---

- c) motorferdsel i planområdene i tilknytning til bygge- og anleggsvirksomhet for hytter*

6.6.3 Høringsinstansenes syn

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard stiller spørsmål ved om endringen setter begrensninger for å drive undersøkelsesvirksomhet etter mineralske ressurser. Undersøkelser forutsetter ofte motorisert ferdsel på barmark.

6.6.4 Sysselmesterens vurdering

Så fremt ferdselen er i tråd med arealplanen, åpner dagens motorferdselforskrift for kjøring på barmark i planområde. Det foreliggende forslaget er en tydeliggjøring av at kjøring som ikke er i tråd med arealplan, må omsøkes. Det samme må gjelde for kjøring til tillatt bygge- og anleggsvirksomhet på hytter. Sysselmesteren kan ikke se at dette vil være til hinder for å drive undersøkelsesvirksomhet etter mineralske ressurser.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren tilråder søknadsplikt for barmarkskjøring i planområder slik det er foreslått.

6.6.5 Miljødirektoratets vurdering

En direkte adgang til motorferdsel på barmark uten søknad, bør bare være tillatt der det i arealplanen er vurdert at slik virksomhet kan finne sted og bestemmelsen bør derfor klargjøres i tråd med dette.

Noen hytteområder innenfor planområdene ligger i forholdsvis uberørt terreng uten veitilknytning. Motorferdsel for bygge- og anleggsvirksomhet på barmark i forbindelse med arbeid på hytter bør ut fra dette begrenses. I disse områdene er det ønskelig å kunne styre denne kjøringen gjennom fastsettelse av vilkår f.eks. hvor det kan kjøres og når. Derfor foreslås det at det må søkes om tillatelse til motorferdsel i forbindelse med bygge- og anleggsvirksomhet for hytter i planområdene etter § 13 første ledd bokstav c).

Vi vurderer i likhet med Sysselimesteren at forslaget i seg selv ikke vil være til hinder for å drive undersøkelsesvirksomhet etter mineralske ressurser.

6.6.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget vedtas.

6.7 Bruk av sykkel og elektrisk sykkel på frossen og snødekt mark

6.7.1 Gjeldende rett og høringsforslaget

Forbudet mot motorferdsel i terrenget utenfor opparbeidet vei og plass etter svalbardmiljøloven § 79 annet ledd og forskriften §§ 5 og 6 gjelder også for elektrisk sykkel. Det er foreslått fastsatt i forskrift om motorferdsel på Svalbard §§ 8 - 8c at elektrisk sykkel kan benyttes på frossen og snødekt mark i samme områder og på samme vilkår som angitt for snøskuter og beltebil.

I verneforskriftene for Sassen-Bünsow Land, Nordre Isfjorden, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker er det i dag et generelt forbud mot bruk av sykkel. Det foreslås at forbudet i disse nasjonalparkene endres slik at bruk av sykkel vil være tillatt på snødekt og frossen mark. Bruk av sykkel på barmark vil fortsatt være forbudt.

6.7.2 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt støtter forslaget siden det er mindre risiko for at bruk av el-sykkel skader vegetasjon hvis bakken er snødekt eller frossen.

Visit Svalbard og Hurtigruten Svalbard støtter forslaget.

6.7.3 Sysselimesterens vurdering

Forslaget om bruk av elektrisk sykkel på frossen og snødekt mark samsvarer med regelverket om bruk av beltevogn på frossen og snødekt mark. Etter hva Sysselimesteren er kjent med, er omfanget av denne type aktivitet begrenset. Det har imidlertid vært noe usikkerhet rundt lovligheten av denne aktiviteten, og reguleringen er en hensiktsmessig

avklaring i så måte. Sysselmesteren anbefaler at det gjennom motorferdselforskriften åpnes for bruk av elektrisk sykkel på frossen og snødekt mark.

6.7.4 Miljødirektoratets vurdering

Høringsforslagene støttes av enkelte høringsinstanser og det er ingen innvendinger til forslagene. Forslaget er begrunnet med at bruk av elektrisk sykkel gir mindre miljøpåvirkninger enn bruk av snøskuter og beltebil og bør derfor tillates i de samme områdene som dette er tillatt på snødekt og frossen mark.

Når det åpnes for bruk av elektrisk sykkel på snødekt og frossen mark, bør det også være tillatt å bruke vanlig sykkel i de samme områdene på snødekt og frossen mark. Det foreslås derfor at det i Sassen-Bünsow Land, Nordre Isfjorden, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker skal være tillatt å bruke vanlig tråsykkel på snødekt og frossen mark.

6.7.5 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget vedtas.

7. Forslag til endringer i forskrift om leiopphold på Svalbard

7.1.1 Gjeldende rett

Telting og leiopphold på Svalbard er i dag regulert i flere regelverk. Bestemmelser finnes i forskrift om leiopphold på Svalbard, verneforskrifter, forskrift om turisme, feltopplegg og annen reisevirksomhet på Svalbard (turistforskriften) og svalbardmiljøloven § 57 om krav om tillatelse for overnattingstilbud til allmenheten og for midlertidige innretninger. De ulike regelverkene har ført til et noe komplisert regelverk samlet sett. Bestemmelsene gir overlappende reguleringer, og ulik begrepsbruk og manglende definisjoner skaper uklarheter.

7.1.2 Forslaget som var på høring

Definisjoner

I forslaget er det foreslått definisjoner av begrepene telting og leiopphold, turistvirksomhet, feltvirksomhet og forsknings- og utdanningsvirksomhet i ny § 2a for å klargjøre betydningen av disse. Definisjonene av turistvirksomhet, feltvirksomhet og

forsknings- og utdanningsvirksomhet er i tråd med foreslåtte definisjoner i forslag til ny feltsikkerhetsforskrift som har vært på høring av Justis- og beredskapsdepartementet³⁵.

Krav om tillatelse

Det foreslås krav om tillatelse fra Sysselmesteren for all telting eller leiropphold i turistvirksomhet, feltvirksomhet og forsknings- og utdanningsvirksomhet i ny § 3 første ledd. Det foreslås videre krav om tillatelse for telting og leiropphold utenfor slik virksomhet på samme sted i en uke eller mer i ny § 3 annet ledd.

Unntatt fra kravet om tillatelse foreslås som i dag, for telting og leiropphold i arealplanområder som er særskilt regulert for dette i arealplan, jf. § 2 annet ledd. I forslaget er imidlertid denne reguleringen flyttet fra § 2 annet ledd til ny § 3 siste ledd i leirforskriften slik at forskriftens øvrige krav til telting og leiropphold i kap. III, blir gjeldende også for telting og leiropphold i slike områder i arealplan.

Krav til søknaden og tillatelsen

I leirforskriften § 4 foreslås det krav til hva en søknad om telting og leiropphold skal inneholde. I § 5 foreslås det hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis.

Det foreslås videre i § 5 annet ledd at Sysselmesteren kan endre vilkårene i tillatelsen, sette nye vilkår og om nødvendig trekke tilbake tillatelsen til planlagt eller allerede påbegynt telting eller leiropphold, dersom det er grunn til å frykte fare som nevnt i bestemmelsens første ledd. Dette er i samsvar med den myndigheten Sysselmesteren har i dag om å kunne kreve endringer i planlagt telting og leiropphold som det er sendt melding om.

Tiltak for å unngå og eventuelt avverge angrep fra isbjørn

Dagens bestemmelse i leirforskriften § 11 første ledd er foreslått strøket da denne kun gjentar svalbardmiljøloven § 30 fjerde ledd om å oppsøke isbjørn, som innskjerpes og videreføres i forslaget til ny § 30a i svalbardmiljøloven.

Det foreslås i § 11 fjerde ledd et krav om våken og organisert isbjørnevakt for all telting og leiropphold som krever tillatelse. Kravet begrenses til tilfeller hvor det er personer i leiren. For telting og leiropphold som ikke krever tillatelse, gjelder kravene om iverksetting av nødvendige tiltak for å unngå fare for angrep fra isbjørn og krav til hensiktsmessige midler i leiren for skremming etter ny § 30a i svalbardmiljøloven. Dette innebærer at opphold i en leir over flere dager krever isbjørnsikring av området, men det settes ikke krav om våken isbjørnvakt selv om dette i praksis er å anbefale.

³⁵ Forslag til ny forskrift om sikkerhet i felt mv. på Svalbard (feltsikkerhetsforskriften) og forslag til ny forskrift om pakkereiselovens anvendelse på Svalbard

Straff

Leirforskriften § 12 foreslås endret slik at det henvises til svalbardmiljøloven § 99, som er i tråd med vanlig lovgivningsteknikk, og ikke som i dag at § 99 gjengis. Dette innebærer ingen innholdsmessige endringer.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt (NP) mener krav om søknad virker uforholdsmessig sammenlignet med at andre kan ha leiropphold inntil 1 uke uten søknad. Det bør derfor vurderes endret slik at feltvirksomhet kan foregå inntil 1 uke uten søknad. Det vil være utfordrende for Polarinstituttet å levere en søknad fire uker før leiropphold siden feltvirksomhet med tilsyn av installasjoner som værstasjoner og temperaturmåleutstyr osv. kan kreve leiropphold i hytter på kort varsel. For noe av aktiviteten som skjer tidlig på året, vil feltarbeid i enkelte tilfeller måtte gjennomføres for kort tid etter at instituttet har fått endelig budsjett, til at fireukersfristen kan overholdes, med mindre det søkes før man vet om aktiviteten faktisk kan gjennomføres. Det er også uklart om det kan gis rammetillatelser for en bestemt type aktivitet som gjennomføres kontinuerlig, eller om det kan gis flerårige tillatelser til prosjekter som pågår over flere år. Det bør vurderes om aktivitet som foregår kontinuerlig innenfor de samme rammene (blant annet interne sikkerhetsrutiner) kan behandles samlet. Slike løsninger kan for eksempel tenkes for overvåkingsarbeid med samme innhold hvert år, for gjentakende årlig aktivitet som stasjoner med letthytter som står ute for bestemte prosjektperioder og for rutineoppgaver for personalet i Ny-Ålesund. For slike aktiviteter bør det vurderes om det kan gis tillatelse for et visst antall år eller for perioden et prosjekt varer, i stedet for årlig behandling av søknader for samme arbeid. Krav om våken isbjørnvakt vil medføre store kostnader og ha praktiske utfordringer. Feltarbeidet gjennomføres med så små grupper som mulig for å minimalisere ressursbruk. I tillegg er det ofte praktiske begrensninger i hvor mange personer man kan være i leiren. Det vil derfor ofte ikke være mulig å ha våken isbjørnvakt hele døgnet, og man sikrer derfor leiren på annen måte (isbjørnsikre lett-hytter, doble snublebluss ol.) Norsk Polarinstitutt har brukt systemet med letthytter/telt og snublebluss kombinert med jevnlig kursing av medarbeiderne i en årrekke uten alvorlige hendelser. NP bruker i økende grad flyttbare lett-hytter ved overnatting i felt på Svalbard. Når definisjonen av telting og leiropphold er så vidt mener de kravet til våken isbjørnvakt må differensieres, slik at det i hvert fall ikke er krav om våken vakt når man overnatter i hytter og flyttbare leirhytter, hvor andre former for isbjørnsikring vil være tilstrekkelig. Slike regler bør samles i en forskrift, fortrinnsvis feltsikkerhetsforskriften. Liknende innspill om søknadsfrist og rammetillatelser kommer også fra Svalbard Science Forum og fra UiO.

UNIS skriver at det må produseres betydelig flere søknader. De er bekymret for den administrative belastningen dette vil medføre, både for søker og for forvaltningen. UNIS viser til at de ofte må gjøre endringer i planlagt feltaktivitet og at de er avhengig av en stor grad av fleksibilitet for hvor de kan bevege seg og hvordan feltarbeidet gjennomføres. UNIS

foreslår at de får romslige rammetillatelser for telt- og leirvirksomhet som gir nødvendig forutsigbarhet og fleksibilitet.

UiO er bekymret for at de foreslåtte endringene vil innskrenke nødvendig fleksibilitet for feltaktiviteter i områder med krevende forhold og raske endringer i værforhold, noe som ofte innebærer at planer må endres underveis. Det er derfor svært viktig at søknadsprosessen og tillatelsene ikke blir for rigide, for eksempel når det gjelder tidsrom, slik at endringene ikke blir til hinder for forskning og utdanning. En annen viktig bekymring er at endringene vil kreve økt ressursbruk, ikke bare for de som skal søke om feltarbeid på Svalbard, men også for søknadsbehandlingen. Det vil kunne oppstå flaskehalssituasjoner som medfører lang saksbehandlingstid, som igjen kan forsinke oppstart av feltaktiviteter, eller gjøre det umulig, da tidsvinduet for noen aktiviteter kan være svært begrenset.

Longyearbyen leger- og fiskerforening ber om at endringen i forskriften ikke rammer frivillighetsarbeid spesielt rettet mot barn og unge og andre frivillige aktiviteter, slik som f.eks. Camp Svalbard. De ber om en vurdering av hvilken betydning forslaget vil ha for tilbudet til barn og unge i Longyearbyen.

Hurtigruten Svalbard ønsker konsesjonsordning/rammetillatelser istedenfor søknadsplikt.

Visit Svalbard mener også at det i stedet for krav om tillatelse for teltleir for turistvirksomheter, bør gis generelle tillatelser gjennom en lisens-/konsesjonsordningen. En slik lisens/konsesjon vil være som en rammetillatelse til hva turismevirksomheten har anledning til å drive av virksomhet ute i naturen. Visit Svalbard er positive til kravene til isbjørnsikring av teltleir/leirplass, men mener endelig utforming av feltsikkerhetsforskriften må hensyntas. De mener forslaget vil innebære mye byråkrati og lite miljøvern. For bedriftene betyr det, i tillegg til bruk av administrative og økonomiske ressurser, at man mister fleksibiliteten til å justere turopplegg gjennom en sesong, avhengig av vær og andre forhold. Her er spesielt tidsfaktoren en stor kilde til bekymring, siden det også for dette forslaget er Sysselmeisteren som skal stå for søknadsbehandling, tillatelser og kontroll. Erfaringene fra innføringene av våpenloven sommeren 2021, og de store problemene rundt effektive søknadsbehandling som har manifestert seg vinteren 2022, demonstrerer denne utfordringen med all tydelighet. Visit Svalbard mener videre at konsekvensvurderinger mangler for forslaget.

PolarX mener at forslaget om søknadsplikt ikke er godt nok begrunnet ettersom meldeplikten ivaretar de miljømessige hensynene. Forslaget innebærer økt arbeidsbyrde hos Sysselmeisteren og økte kostnader for virksomhetene. PolarX er uenig i at endringen fra meldeplikt til søknadsplikt ikke krever økte ressurser fra virksomhetene og begrunner dette med at søknader tar lengre tid enn meldeplikter og at det ikke er informasjon om hvor lang saksbehandlingstiden vil være. PolarX foreslår at søknadsplikten ikke skal gjelde selskaper som er hjemmehørende i Longyearbyen og at gjeldende regulering om

meldeplikt skal gjelde for dem. Virksomheten mener at den store majoriteten av hendelser knyttet til camper gjelder virksomheter som ikke er hjemmehørende på Svalbard og individuelt reisende turister. PolarX mener det er uklart hvordan kravet om våken isbjørnvakt praktisk skal implementeres, og viser til at kravene til sertifiserte Svalbard-guider, som er trent i bruk av snublebluss og å etablere en trygg kamp, burde redusere behovet for en våken isbjørnvakt.

Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System viser til at forskningsaktiviteter varierer i størrelse og kan også bestå av små feltgrupper på 2-3 personer. Våken isbjørnvakt medfører behov for flere mennesker ute i felt, noe som øker kostnadene og miljøbelastningen. Kravet bør derfor erstattes av andre tiltak som f.eks. bruk av elektriske gjerder.

Svalbard Science Forum mener at en søknadsfrist fire uker før camping vil gi økt arbeidsbyrde for Sysselmesteren da det ofte vil kunne være behov for tilpasninger og endringer i søknaden pga. værforhold. Det bør derfor være mulig å søke om flerårige tillatelser. Forumet mener at isbjørnsikkerhet i sin helhet bør reguleres i foreslåtte feltsikkerhetsforskrift. Kravet om våken isbjørnvakt vil være kostnadskrevende for mindre forskningsgrupper, som vil innebære at flere personer vil måtte delta og kan medføre høyere risiko for naturpåvirkninger. Forumet mener forslaget er for smalt og rigid, og at en mer fleksibel tilnærming vil skape muligheter for innovasjon når det gjelder campsikkerhet, f.eks. mht. plassering, strukturer og teknologiske tiltak.

Nordnorsk Filmkommisjon mener at kravet om søknad for telting/leiropphold for filmproduksjon, med søknadsfrist 4 uker før påbegynt leiropphold, ikke er produktivt. Med økt arbeidsbelastning for Sysselmesteren vil behandlingstiden øke. Det vil også usikkerheten rundt svaret på søknaden; om tillatelse faktisk vil bli gitt, og dette blir en uforutsigbar faktor for filmproduksjoner på Svalbard. Filminnspilling pågår intenst i et begrenset tidsrom og er dermed ekstremt sensitiv for logistikk- og tidsforskyvninger. Det samme gjelder befaringer i forkant av innspillinger, som ofte må skje på kort varsel. Dagens ordning med melding har fungert bra og bør kunne videreføres. Filmkommisjonen peker på at alternativt kan man også på dette området etablere en konsesjon/lisensordning.

Basecamp Explorer og Basecamp Spitsbergen mener krav om våken isbjørnvakt i telteir er for strengt og kan ivaretas av guiden. For lange turer med få personer bør bluss kunne benyttes, i motsatt fall vil det ikke være mulig å arrangere slike turer.

7.1.4 Sysselmesterens vurdering

Flere har reist problemer knyttet til fire ukers saksbehandlingsfrist, som fremstår lite fleksibel. Sysselmesteren mener dette kan avhjelpes ved at det søkes om leiropphold

innenfor et videre tidsrom, og at det innenfor dette tidsrommet er fleksibilitet og mulighet til å endre både datoer og til en viss grad også plassering av leir. Dette forutsetter likevel at man følger oppgitte vilkår i tillatelser når det gjelder plassering med hensyn til naturverdier, kulturminner og sikkerhet. Sysselmesteren vurderer at også rammetillatelser vil kunne avhjelpe denne problemstillingen. Da kan det også søkes god tid i forveien. Sysselmesteren mener imidlertid at det ikke er behov for å forskriftsfeste mulighet for rammetillatelser. Dette bør heller følge av retningslinjer for saksbehandling. Forslaget vil etter Sysselmesterens syn medføre svært begrenset med administrativ belastning. Organisert aktivitet ute i felt, eksempelvis forskning, er i de fleste tilfeller søknadspliktig uansett. Sysselmesteren vurderer derfor allerede aktiviteten etter en rekke regelverk, som behandles i ett og samme vedtak. Det vil ikke være aktuelt å unnta virksomheter i Longyearbyen for søknadsplikten. For å kunne vurdere miljøvirkningene av plasseringen bør søknadsplikten gjelde for alle.

Reguleringen vil medføre at blant annet Camp Svalbard og tilsvarende arrangementer må omsøkes. Forvaltningen gis da større mulighet til å stille vilkår for gjennomføringen, blant annet med hensyn til natur- og kulturverdier. Sysselmesteren kan imidlertid ikke se at forslaget stenger for denne type aktivitet, og forslaget vil ikke ha negative konsekvenser for barn og unge i Longyearbyen.

Sysselmesteren kan se at kravet til våken isbjørnvakt i mange tilfeller vil være upraktisk og i enkelte tilfeller ikke gjennomførbart. Det bør på sikt vurderes om disse bestemmelsene skal tas inn i feltsikkerhetsforskriften. Det kan være hensiktsmessig å begrense kravet til våken isbjørnvakt til enkelte tilfeller. Eksempelvis er det mindre hensiktsmessig når det overnattes i letthytter og liknende innretninger, mens det ved overnatting i telt er mer forholdsmessig å stille et slikt krav.

Sysselmesterens tilrådning

Sysselmesteren anbefaler at det innføres søknadsplikt for felt- og leiropphold med fire ukers søknadsfrist, slik det er foreslått. Krav om våken isbjørnvakt bør begrenses til å gjelde overnatting i telt.

7.1.5 Miljødirektoratets vurdering

Om søknadsplikten og tidspunkt for søknad

Vi mener telting og leiropphold for all organisert virksomhet i felt bør omfattes av søknadsplikten, og vi ser ingen grunn til ikke å kreve søknad ved slikt opphold i felt under 1 uke. Organisert aktivitet ute i felt, eksempelvis forskning, er i de fleste tilfeller søknadspliktig uansett. En søknadsplikt samsvarer også med forslaget til ny feltsikkerhetsforskrift.

Hensynet bak reguleringen er å kunne vurdere miljøpåvirkningen av en plassering av telt eller andre innretninger ute i felt, det vil derfor ikke være aktuelt å unnta enkelte virksomheter fra søknadsplikten f.eks. fordi de er hjemmehørende i Longyearbyen. Reguleringen medfører en søknadsplikt, men begrenser ikke i seg selv adgangen til telting og leiropphold sammenlignet med dagens praksis. Kravet sikrer imidlertid større mulighet til å stille vilkår for gjennomføringen, blant annet med hensyn til natur- og kulturverdier. Når det gjelder Camp Svalbard er vi enige i Sysselmesterens vurdering.

En søknadsplikt minimum fire uker før man skal ut i felt er ikke urimelig av hensyn til Sysselmesterens saksbehandlingsskapasitet. Siktemålet må være at man som hovedregel skal få svar på denne før aktiviteten finner sted. Praksis frem til nå har nok vært at Sysselmesteren har strukket seg langt og at virksomheter langt på vei har blitt vant til en fleksibel saksbehandling med raske svar på kort varsel. En slik fleksibilitet kan imidlertid ikke forventes, og virksomhetene må i større grad planlegge for dette. I forslag til ny feltsikkerhetsforskrift er det satt en søknadsfrist på åtte uker, noe som tilsier at mange av rammene for teltoppholdet må avklares allerede da dersom forslaget blir vedtatt. Eventuelle behov for endringer etter at søknaden er sendt må løses på andre måter. Som Sysselmesteren foreslår kan dette bl.a. avhjelpes ved at det søkes om leiropphold innenfor et videre tidsrom, og at det innenfor dette tidsrommet er fleksibilitet og mulighet til å endre både datoer og i en viss grad også plassering av leir. Der det vurderes hensiktsmessig kan det også gis rammetillatelser.

Om våken isbjørnvakt

Flere høringsinstanser viser til at kravet om våken isbjørnvakt er kostnadskrevende og vil gi praktiske utfordringer for små forsknings- og turistgrupper. Flere har vist til at bestemmelser om isbjørnsikkerhet bør samles i en forskrift, fortrinnsvis i ny feltsikkerhetsforskrift.

Vi ser at kravet om våken isbjørnvakt vil kunne gi utfordringer. Ulike isbjørnhendelser de siste årene har imidlertid vist at snublebluss og/eller vakthund kan være utilstrekkelig. Formålet med forslaget er dermed å kunne avverge eventuelle angrep fra isbjørn bedre av hensyn til sikkerheten til mennesker, men også at man i økende grad unngår tilspissede situasjoner som ender med avliving av isbjørn. Krav til isbjørnsikring bør ikke gå lenger enn nødvendig og vi er enig i at ved opphold i flyttbare letthytter og lignende innretninger, som har faste vegger og tak, er kravet om våken isbjørnvakt uforholdsmessig. Vi foreslår derfor at kravet ikke skal gjelde ved opphold i slike innretninger og isbjørnsikringen vil da måtte gjennomføres med bruk av andre hensiktsmessige midler. Ved opphold på ordinære hytter vil kravet ikke gjelde, da dette ikke inngår i telting og leiropphold etter forskriftens § 2a. Selv om bestemmelser om isbjørnsikkerhet har flere sider - hensynet til menneskers sikkerhet og hensynet til å unngå at isbjørn blir skadet/avlivet - ser vi at det kan være hensiktsmessig å samle slike bestemmelser i én forskrift. Feltsikkerhetsforskriften vurderes mest egnet og dette bør vurderes på sikt.

7.1.6 Miljødirektoratets tilrådning etter høring

I forslaget som var på høring har ordet *forhold* falt ut av ordlyden § 4 første ledd bokstav e). Dette rettes og tas inn igjen slik at ordlyden blir i tråd med dagens ordlyd: "...og sanitære forhold skal ivaretas".

Miljødirektoratet tilrår at høringsforslaget om endringer i leirforskriften vedtas. Dette med unntak av en endringer i § 11 tredje ledd som foreslås endret slik:

"Telting eller leiropphold som krever søknad etter § 3 første ledd skal sikres med våken og organisert isbjørnvakt når det er personer i leiren. Dette gjelder likevel ikke ved opphold i midlertidige letthytter, brakker eller lignende innretninger."

8. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

8.1 Innledning

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene er beskrevet her og er omtalt etter følgende systematikk:

- Forslagene om endringer i svalbardmiljøloven om beskyttelse av isbjørn og regulering av droner ved fuglefjell omtales i kap. 8.2.
- Forslag om endringer i verneområder omtales i kap. 8.3.
- Forslag om endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard omtales i kap. 8.4.
- Forslag om endringer i forskrift om leiropphold på Svalbard omtales i kap. 8.5.
- Forslagenes konsekvenser for offentlige myndigheter omtales samlet i kap. 8.6.

Konsekvensene av forslagene for miljøet er omtalt i kapitlene som omhandler de enkelte forslagene. De samlede vurderingene omtales i kap. 9.

8.2 Forslag om økt beskyttelse av isbjørn i svalbardmiljøloven § 30

8.2.1 Konsekvenser for lokalsamfunn

Forslagene vil begrense adgangen til å oppleve isbjørn sammenlignet med i dag ved at all oppsøking av isbjørn blir forbudt, og det blir en plikt til å holde en avstand på 500 m når isbjørn oppdages i felt.

Der f.eks. nærmøter med isbjørn er så viktig at reguleringen medfører at virksomheter legger ned eller slutter å benytte Svalbard som reisemål, vil dette kunne medføre reduserte

inntekter særlig for Longyearbyen som lokalsamfunn dersom denne aktiviteten ikke erstattes av noe annet. Dette vil imidlertid bl.a. avhenge av bedriftens omstillingsevne, da det fremdeles vurderes å være mulig å kunne tilby gode isbjørnopplevelser på Svalbard.

Videre vil forslaget kunne medføre redusert bolyst der slike næropplevelser er svært viktige for fastboende eller der avstandskravet oppleves byrdefullt. Det er imidlertid ikke fremkommet opplysninger i høringen om at reguleringen isolert sett har en slik betydning.

8.2.2 Konsekvenser for reiselivet

Forslaget vil påvirke måten isbjørn kan oppleves på i turistvirksomhet sammenlignet med i dag. Forslaget innebærer et klarere forbud mot å oppsøke isbjørn, etablerer en avstandsgrense og pålegger plikter dersom isbjørn påtreffes.

For turistvirksomheter vil forslaget gjøre det forbudt å arrangere turer med formål å oppsøke isbjørn. For virksomheter som selger turer med dette som hovedsakelig formål, eller hvor målet er å komme tettere på isbjørn enn 500 meter, for bl.a. fotografering eller andre formål, vil reguleringen ha store virkninger. I ytterste konsekvens vil dette kunne medføre nedleggelse dersom virksomheten ikke legger om sin aktivitet eller flytter aktiviteten fra Svalbard. Samtidig vises til at reiseliv basert på nærkontakt med isbjørn er en aktivitet som gir fare for forstyrrelse eller habituering.

For det store volumet av virksomheter vurderes imidlertid reguleringen ikke å være så avgjørende. Forslagene vurderes derfor ikke å ha vesentlig betydning for mulighetene til å tilby eller få solgt ulike typer turopplegg sammenlignet med dagens bestemmelser hvor det er forbudt å oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret. Mer konkrete regler vil også forenkle guidens og andres vurderinger i felt.

8.2.3 Konsekvenser for forskning

Utførelsen av flere forsknings- og overvåkningsoppgaver forutsetter både at man oppsøker isbjørn samt kommer nærmere enn 500 meter, og krever derfor søknad og tillatelse fra Sysselmesteren.

Forskning og overvåkning av isbjørn krever også i dag tillatelse. Svalbardmiljøloven § 37 som hjemler adgang til å gi tillatelse for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger, er tilstrekkelig også med ny regulering. Forslaget vurderes ikke isolert sett å medføre noen endring i forhold til dagens praksis med tillatelser hvor søknader fremmes gjennom databasen RiS.

8.2.4 Konsekvenser for andre

Forslaget og særlig avstandsregelen kan gi behov for flere søknader etter lovens § 37 i forbindelse med filmproduksjon sammenlignet med dagens regulering. Avstandsregelen vil

medføre en begrensning i adgangen til å filme isbjørn nærmere enn 500 meter, der Sysselmesteren finner at tillatelse ikke kan gis etter lovens § 37.

8.3 Forslag om forbud mot bruk av droner i nærheten av fuglefjell i svalbardmiljøloven § 30a

8.3.1 Konsekvenser for lokalsamfunn

Forslaget om forbud mot bruk av ubemannende luftfartøy (droner) 500 m fra fuglefjell i tiden 1. april til 31. august medfører en ulempe for de som ønsker å benytte droner f.eks. i forbindelse med fotografering av fuglefjell.

Den enkelte vil som følge av forslaget være henvist til å benytte droner (utenfor verneområder) i en lengre avstand enn 500 m i denne perioden eller benytte dronen utenfor angitte tidsrom. Samtidig vil det også i dag kunne være i strid med aktsomhetsplikten i svalbardmiljøloven § 5 å fly droner nært fuglefjell i hekketida.

8.3.2 Konsekvenser for reiselivet

Det vurderes å ikke være store ulemper for reiselivet på grunn av foreslåtte regulering av bruk av droner ved fuglefjell. Det vil likevel kunne gi en begrensning dersom reiselivsvirksomheter ønsker å benytte droner for rekognosering av is eller isbjørn i forbindelse med ilandstigninger. Turoperatører vil for slike tilfeller være henvist til å benytte droner utenfor denne avstandsgrensen i den angitte perioden.

Dersom det er behov for bruk av droner i verneområder er dette søknadspliktig, og vi viser til vurdering av konsekvenser av dette i kap. 8.4.

8.3.3 Konsekvenser for forskning

Det kan være behov for å bruke droner nærmere fuglefjell enn 500 m i forbindelse med forskning og overvåkning i den aktuelle forbudsperioden. Sysselmesteren kan gi dispensasjon for bruk av droner i forbindelse med forskning og overvåkning etter svalbardmiljøloven § 37.

Droner vil derfor fortsatt kunne benyttes for forskning og overvåkning, men krever søknad og tillatelse fra Sysselmesteren i områder nærmere fuglefjell enn 500 m i hekketida.

Mange forsknings- og overvåkningsoppgaver krever allerede søknad og tillatelse fra Sysselmesteren og søknader om bruk av droner kan innlemmes i andre søknader som må fremmes. Slike søknader fremmes gjennom søknadsdatabasen RiS. Ulempen anses derfor å være liten.

8.3.4 Konsekvenser for andre

Det kan være ønskelig å bruke droner nærmere fuglefjell enn 500 m i forbindelse med filming og fotografering til dokumentarfilmer og lignende i den aktuelle forbudsperioden. Sysselmesteren kan gi dispensasjon for bruk av droner når helt særlige grunner foreligger jf. svalbardmiljøloven § 37. Sysselmesteren må vurdere om det er tilrådelig å gi tillatelser i det enkelte tilfelle og om søknaden gjelder et slikt særlig tilfelle.

Forslaget innebærer at for filmproduksjoner blir det vanskeligere å få adgang til å bruke droner nært fuglefjell i den aktuelle perioden.

8.4 Forslag om endringer i forskrifter for naturvernområder

Forslag om endringer av bestemmelser som gjelder i verneområder gjelder forslagene om regulering av turistvirksomheters ilandstigning, å fjerne kravet om at virksomhetene skal utarbeide stedspecifikke retningslinjer før ilandstigning på bestemte lokaliteter, innføring av et maksimalt passasjerantall for skip som anløper verneområder, ny bestemmelse om ferdsel og regulering av bruk av droner og andre ubemannede fjernstyrte innretninger. Videre er det foreslått å åpne for ferdsel i Habenichtbukta og Virgohamna, uten at det kreves tillatelse fra Sysselmesteren for sistnevnte område.

8.4.1 Konsekvenser for lokalsamfunn

Regulering av ferdsel og turistvirksomhet

Fastboende

Samlet sett vurderes forslagene ikke å føre til store ulemper for fastboende. Fastboende sin ilandstigning i verneområder begrenses ikke tilsvarende som for turistvirksomheter. Reguleringen av turistvirksomheter kan føre til økt turisme i Isfjorden, avhengig av omfanget av cruiseskip- og båter. Økt aktivitet og flere turister i Isfjorden kan oppleves som en ulempe for fastboendes bruk av samme område.

Foreslåtte ferdselsbestemmelse anses ikke å innebære større ulemper for fastboende, men innebærer at enhver må benytte stier der det finnes stier ved ferdsel i verneområdene. Kravet gjelder kun der det er sti som kan benyttes på den strekningen man har valgt å gå, og ikke der stier ikke finnes. Der en sti slutter kan man fritt gå videre innover i terrenget.

Lokale turistvirksomheter

Reguleringene som gjelder turistvirksomheter, innebærer en kanalisering av ilandstigning til utvalgte områder i mange av verneområdene. Begrensningene i antallet steder turister

kan settes i land omfatter ikke Isfjorden og heller ikke verneområdene i Isfjorden der mye av turismen med utgangspunkt i lokalsamfunnene foregår. I verneområder utenfor Isfjorden er det videre avsatt mange lokaliteter som kan benyttes.

Samlet sett vurderes forslagene ikke å få store konsekvenser for lokale turistvirksomheter i Longyearbyen som for det meste benytter Isfjorden, typisk for dagsturer. Det er foreslått et ilandstigningsområde i Forlandet nasjonalpark som vil ivareta behovet for eventuell ilandstigning for lokale turistvirksomheter som arrangerer turer til Forlandet. For lokale turistvirksomheter som også benytter større deler av Svalbard, vil forslaget kreve endringer av eksisterende turopplegg og reiselivsprodukter som ikke er i samsvar med reguleringene.

Longyearbyen lokalstyre

Longyearbyen havn er en del av Longyearbyen lokalstyre. Bykaia og turistkaia er Longyearbyens offentlige kaitilbud, og benyttes av cruise- og turistbåter, fiske-/fangst-/forskningsfartøyer, lasteskip, kystvakt mm. Dersom ilandstigningsforslaget medfører færre anløp til havna fordi enkelte virksomheter avvikler sin aktivitet på Svalbard, vil det få betydning for Longyearbyen lokalstyres økonomi som havneeeier. Hvor mye dette inntektsgrunnlaget eventuelt vil svekkes avhenger av om og hvor mange virksomheter som avvikler.

Lokale virksomheter utenom turistvirksomhet

Ilandstigningsforslaget gjelder turistvirksomheter, og begrenser ikke andre lokale virksomheter på Svalbard sin mulighet for ilandstigning i verneområdene. Dette gjelder f.eks. virksomheter som tilrettelegger for profesjonelle filmproduksjoner.

Inntekter til lokalsamfunn

Cruisevirksomhet bidrar til omsetting hos lokale virksomheter som selger varer og tjenester som kjøpes av virksomhetene og passasjerer. Dersom slike cruisevirksomheter velger å ikke fortsette sin virksomhet på Svalbard, vil det kunne gi ringvirkninger i form av tapte inntekter til næringslivet i Longyearbyen.

I noen av høringsuttalelsene er det vist til at forslagene vil kunne medføre til dels store konsekvenser ved at virksomheter opphører eller flytter sin aktivitet vekk fra Svalbard. En årsakssammenheng mellom forslagene og en slik konsekvens er imidlertid ikke utfyllende begrunnet på en slik måte at det har vært mulig å utrede konsekvensene nærmere. Vi ser likevel at turistvirksomheter som har basert sin virksomhet på å oppsøke isbjørn og som ønsker å fortsette med dette, ikke kan fortsette sin aktivitet i nåværende form på Svalbard. Videre kan forslaget om passasjerbegrensning medføre at de virksomheter som benytter skip med et vesentlig høyere passasjerantall flytter sin virksomhet til andre områder. De fleste ekspedisjonsfartøy har imidlertid passasjekapasitet som ligger under 200 passasjerer eller overstiger denne bare i liten grad.

AECO skriver i sin høringsuttalelse at dersom fire skip ikke kan operere på Svalbard pga. forslaget om størrelsesbegrensning, kan det medføre et tap på ca. 20 millioner kroner for Longyearbyen. Slike tall forutsetter som at de aktuelle skipene ikke lenger vil tilby turer på Svalbard (og at nye aktører ikke kommer til).

Det er usikkerhet knyttet til hvordan virksomheter med større ekspedisjonscruiseskip tilpasser seg passasjerbegrensningen. Forslaget vil kunne innebære at noen skip ikke lenger ønsker å operere på Svalbard som følge av at de er henvist til områder utenfor verneområdene dersom de vil gjennomføre turer med et høyere passasjerantall enn 200. Dersom de fleste virksomhetene med høyere passasjerkapasitet fortsetter cruisevirksomhet på Svalbard ved å tilpasse sine turopplegg til nye reguleringer og/eller nye aktører kommer til dersom noen avslutter, vil inntekter fra slik cruisevirksomhet ikke nødvendigvis reduseres i særlig grad.

Konvensjonelle cruiseskip benytter ikke verneområdene på Svalbard i særlig grad og vil kunne fortsette virksomhet på Svalbard dersom de overholder kravene til drivstoffkvalitet som er innført for territorialfarvannet for Svalbard fra 1.1.2022. Vi kan derfor ikke se at inntekter fra disse som følge av foreliggende forslag vil bli redusert. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt utredningen «NOU 2022:1 Cruisetrafikk i norske farvann og tilgrensende havområder» på høring. Konvensjonelle cruiseskip sin mulighet for operasjoner på Svalbard kan som følge av dette arbeidet bli avskåret dersom forslaget om å innføre en passasjerbegrensning på 500–750 personer om bord på skip som seiler i territorialfarvannet ved Svalbard blir vedtatt.

Ekspedisjonscruisevirksomhet vil kunne fortsette aktivitet gjennom å tilpasse seg foreslåtte ilandstigningsregulering og benytte ilandstigningsområder og områder utenfor de aktuelle verneområdene, dvs. ikke vernede områder og bl.a. verneområdene i Isfjorden.

Samlet foreligger det ikke grunnlag for å gjøre kvalifiserte vurderinger av om inntektsgrunnlaget i Longyearbyen vil svekkes og eventuelt i hvor stor grad. Det er likevel en mulig konsekvens av forslagene at enkelte virksomheter vil avslutte eller redusere sin virksomhet på Svalbard, og dette kan i så tilfellet gi ringvirkninger i form av reduserte inntekter lokalt dersom deres bortfall ikke erstattes av andre virksomheter. Selv om det er usikkerhet knyttet til virkninger av forslagene, finnes det noen opplysninger som kan belyse de økonomiske bidragene som ekspedisjonscruisevirksomhet representerer i den lokale økonomien.

AECO har i sin høringsuttalelse vist til undersøkelse fra Epinion om dette. Epinion har på oppdrag fra Visit Svalbard og AECO estimert den totale omsetningen fra cruisetrafikken til Svalbard til 110 millioner kroner i 2018. Ifølge undersøkelsen bidro ekspedisjonscruise med to tredjedeler av omsetningen på 110 millioner, mens konvensjonelle cruise bidro med en tredjedel. I undersøkelsen er tallene basert på operatørenes utgifter og innkjøp når de er i

havn og passasjerenes personlige forbruk når de går i land på Svalbard. Den totale verdiskapningen i reiselivsnæringen på Svalbard ble i 2019 til sammenligning beregnet til over 900 millioner kroner (Epinion på oppdrag fra Visit Svalbard og AECO).

Regulering av droner og andre ubemannede fjernstyrte innretninger

For fastboende vil forslaget innebære at det ikke lenger vil være tillatt med bruk av droner for fritids- og hobbyformål i verneområdene på Svalbard. Dette er en endring og vil kunne være en ulempe for de fastboende som bruker droner aktivt f.eks. til fotografering og filming. Samtidig er en regulering av slik aktivitet i et verneområde vanlig sammenlignet med fastlandet. Under henvisning til dette og ut fra at det fremdeles vil være tillatt å bruke drone utenfor verneområdene, vurderes konsekvensene av reguleringen for fastboende som liten.

Det foreslås å være tillatt å bruke droner og andre slike innretninger i forbindelse med utrykning for brann-, politi- eller redningstjenesten og oppsyn eller tilsyn etter svalbardmiljøloven § 77 og § 87 og for forvaltningsmyndighetens forvaltningsoppgaver. Dette vurderes å ivareta lokalsamfunnenes behov for bruk av droner i verneområder. Bruk av droner og tilsvarende innretninger for treningsformål og øvelser vil kunne gjennomføres utenfor verneområdene.

For andre formål enn fritids- og hobbyformål vil Sysselmasteren kunne gi tillatelse.

8.4.2 Konsekvenser for reiselivet

Forslaget om regulering av ilandstigning

Forslaget til endringer i verneforskrifter innebærer nye regler som begrenser hvor turistvirksomheter kan gå i land med turister, og for noen ilandstigningsområder krav til hvor mange personer virksomhetene kan gå i land med, og hvor de kan gå. Dette vil kreve endringer av eksisterende turopplegg og reiselivsprodukter som ikke er i samsvar med reguleringene. Videre må fremtidig utvikling av nye turopplegg og reiselivsprodukter også skje innenfor disse nye rammene.

Cruisenæringen vil få mindre fleksibilitet i gjennomføring av turopplegg i Nordaust-Svalbard og Sør-aust-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker. I Ossian Sars naturreservat og Indre Wijdefjorden nasjonalparker vil det ikke lenger være adgang til å gå i land, noe som særlig medfører konsekvenser for dagens bruk av Ossian Sars. I Indre Wijdefjorden nasjonalpark er det i dag i praksis ikke ilandstigning fra turistvirksomheter. Konsekvensen av de valgte ilandstigningsområdene er at det i mindre grad tilrettelegges for besøk på østsiden av Svalbard. Mindre fleksibilitet i valg av turopplegg og ilandstigningsområder i aktuelle

verneområder vil for aktørene trolig kreve ekstra ressurser særlig i en overgangsfase, og vanskeliggjøre gjennomføring av enkelte turopplegg.

Reguleringene er tilrettelagt slik at turistvirksomheter skal ha et tilstrekkelig antall ilandstigningsområder for sin virksomhet, og slik at turistene fortsatt kan tilbys et bredt spekter av opplevelser av natur og kulturminner over store deler av Svalbard. Mange høringsuttalelser er ikke enige i dette og flere høringsinstanser har påpekt behovet for å utvide antallet ilandstigningsområder.

Forslagene er i høringsnotatet vurdert å ikke være til hinder for at reiselivet kan vokse tilbake til det volumet virksomheten hadde de siste årene før Covid19-pandemien og det foreslås heller ikke endringer som medfører begrensninger i antallet turister som kan komme til Svalbard. Reguleringen vil kunne medføre til at man kan forvente at flere skip vil kunne være ved samme ilandstigningsområde samtidig. Endringene kan også medføre mer ferdsel i Isfjorden og andre områder som ikke er omfattet av ilandstigningsreguleringen. Ved en større økning av turister, cruisebåter- og skip vil dette kunne forsterke seg.

Høringsinstansene er bekymret for at de med forslaget ikke kan finne områder hvor de kan tilby turistene "urørte områder" uten tilstedeværelse av andre turister. Flere mener at dette vil føre til et dårligere "produkt". Ulempen er belyst generelt, men de mindre båtene mener dette særlig har betydning for dem, da de i større grad oppsøker lokaliteter hvor de kan være alene. Samtidig vil mindre båter kunne ha et fortrinn ved bruk av ilandstigningsområder med antallsbegrensning, jf. høringsuttalelser som opplyser at det vil kunne være for tidkrevende for større cruiseskip å benytte disse.

Det er en mulig konsekvens av forslagene at det kan bli flere båter og ilandstigninger samtidig på de åpne ilandstigningsområdene. Ilandstigningsområdene varierer i størrelse, og de fleste er mer enn 2 km lange, enkelte 1 mil eller mer. Ved mange av ilandstigningsområdene er det mulig for flere operatører å bruke området samtidig uten å være i umiddelbar nærhet av hverandre, og områdene vil således kunne være egnet for ilandstigning fra flere båter samtidig. I den grad cruiseskip- og båter vil være "alene" i et område, vil reguleringen være en ulempe for dem. Hvorvidt det vil være mulig å oppholde seg på lokaliteter "alene", vil i stor grad bero på omfanget av cruiseskip- og båter som til enhver tid seiler i områdene. Med økt turisme vil dette trolig bli vanskeligere uavhengig av regelverksforslagene på de mest attraktive lokalitetene.

I en omstillingsfase vil forslagene, dersom de blir vedtatt, føre til at cruisenæringen må gjøre endringer i eksisterende turopplegg dersom eksisterende turopplegg avviker fra reguleringene som er foreslått. Dette vil innebære merarbeid. To lokaliteter som i dag er stengt og krever søknad – Virgohamna og Habenichtbukta – er etter forslaget åpne og vil dermed gjøre besøksadgangen her enklere.

Nye krav ved ilandstigning som bl.a. antallsbegrensninger og krav til hvor ferdsel på land kan skje ved ilandstigningen, stiller også større krav til turistvirksomhetene i disse verneområdene. Krav om guide med tilstrekkelig kompetanse kan medføre kostnader til mer opplæring, særlig for de aktørene som ikke allerede benytter slike i den utstrekning og med en slik kompetanse som nå foreslås. Krav om sertifiserte guider er foreslått i ny forskrift om feltsikkerhet på Svalbard, og dersom dette blir vedtatt vil endringene som foreslått ikke gi kostnader utover det som der er foreslått i dette regelverket.

Forslagene vurderes samtidig å gi rom for fortsatt ekspedisjonscruiseturisme på Svalbard.

Flere virksomheter har imidlertid i høringen direkte eller indirekte vist til at de ikke ønsker/kan fortsette med virksomhet på Svalbard dersom forslagene blir vedtatt. Cruisevirksomhet på Svalbard gjennomføres i stor grad av selskaper som også tilbyr turopplegg i andre land. Svalbard kan inngå som en av flere destinasjoner på samme tur, eller selskapet kan operere på Svalbard deler av året og deretter flytte seg til andre deler av verden resten av året. Dersom disse selskapene i stedet erstatter Svalbard med andre destinasjoner, vil ikke dette nødvendigvis føre til store tap for virksomhetene. Vi antar at økonomiske tap vil bero på en rekke faktorer og det hefter i tilfellet stor usikkerhet rundt dette. Dersom virksomhetene kan tilpasse sin aktivitet til de foreslåtte reguleringene, vil det ikke nødvendigvis være årsakssammenheng mellom reguleringene og det økonomiske tapet dersom virksomheten likevel velger å avvike på Svalbard.

Reguleringer knyttet til hvor turistvirksomheter kan ferdes i sårbare naturområder vurderes ikke å være ukjent for turister, idet verneområder i andre deler av verden også har denne typen reguleringer. Vi har vanskelig for å se at forslagene alene vil føre til at turister ikke lenger ønsker å besøke Svalbard og at reguleringene av denne grunn vil føre til tapte kundegrunnlag. Dette kan stille seg annerledes for tilfeller der siktemålet med reisen er å oppleve isbjørn på "nært hold" for opplevelsen i seg selv, for fotografering eller lignende der slike tilbud tidligere er blitt tilbudt. For slike virksomheter vil en omlegging kunne føre til tapte kundegrunnlag.

Forslaget om passasjerbegrensning

Forslaget om å innføre en passasjerbegrensning på 200 passasjerer i alle verneområdene, er vurdert å ha begrensede konsekvenser for reiselivet samlet sett fordi de fleste cruiseskipene som seiler i verneområdene allerede har et passasjerantall som er lavere eller kun marginalt høyere enn 200. Reguleringen vil imidlertid være en stor ulempe for de skipene som har en vesentlig større passasjerkapasitet og som samtidig ønsker å drive med ekspedisjonscruise med høyt belegg. Disse må som følge av forslaget gjennomføre sin virksomhet utenfor vernede områder.

I høringsnotatet ble konsekvensene av forslaget omtalt for seilinger gjennomført i 2019. Sysselmesterens statistikk viste for dette året at 9 skip med kapasitet over 200 passasjerer

benyttet verneområdene, herunder at 5 av disse skipene i gjennomsnitt hadde under 200 passasjerer om bord per seilas. Av de 4 skipene med gjennomsnittlig høyere passasjertall, er det kun 2 av dem som har et vesentlig høyere gjennomsnittlig passasjertall enn 200 (henholdsvis gjennomsnittlig 322 passasjer og 501 passasjerer). Foreløpige tall for 2022 viser at det er 11 skip med passasjerkapasitet på mellom 200-264 pax og 3 skip med flere enn 265 pax. Vi er ikke kjent med gjennomsnittlig passasjerantall på skipenes seilaser.

Reguleringen antas å innebære en liten ulempe for de oversjøiske cruiseskipene som i dag benytter Tempelfjorden innenfor Sassen-Bünsow Land nasjonalpark og for de som eventuelt har seilaser i Nordre Isfjorden nasjonalpark, men disse benytter ellers ikke verneområdene.

Forslagene vil bidra til å samle og kanalisere cruisetrafikken og begrense områdene der det blir mulig å ha et stort antall turister i land. Dette har positive sideeffekter for sikkerhet og beredskap ved ulykker.

Forslaget om ferdselsbestemmelse

Forslagene om krav til ferdsel på land for å ivareta vegetasjon, dyreliv og kulturminner er i hovedsak presiseringer og en tydeliggjøring av de krav til aktsom ferdsel som allerede følger av svalbardmiljøloven og hvordan disse kan oppfylles ved ferdsel i området. Bestemmelsen innebærer imidlertid at stier skal benyttes når stier finnes. Kravet gjelder kun der det er sti som kan benyttes og vil dermed ikke begrense ferdsel der stier ikke finnes. Forslaget vurderes ikke å ha vesentlige nye konsekvenser for reiselivsnæringen utover at kravet til kunnskap og aktsomhet skjerpes.

Forslaget om regulering av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte innretninger

Forslaget om regulering av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte innretninger i verneområdene medfører at bruk av droner som hovedregel blir forbudt i verneområdene, også for reiselivet. Sysselmesteren vil etter søknad kunne gi tillatelser til bruk av droner, og Sysselmesteren vil måtte vurderes nærmere i hvilken grad droner skal kunne benyttes i verneområder av reiselivsaktører. Vi vurderer at det ikke vil være grunnlag for å gi generelle dispensasjoner for bruk av droner over alle ilandstigningsområder. I hvor stor grad droner bør kunne benyttes for nyttige formål av turistvirksomheter uten at forbudet uthules, bør vurderes nærmere av Sysselmesteren ved behandling av konkrete søknader.

8.4.3 Konsekvenser for forskning

Reguleringen av ilandstigning i verneområdene gjelder bare turistvirksomheter, og begrenser ikke forskeres adgang til å gå i land i verneområder. Aktører innenfor forskning og utdanning vil som følge av forslagene måtte søke om dispensasjon for ferdsel som er i strid med nye, foreslåtte ferdselsbestemmelser og for bruk av droner i verneområder.

Miljødirektoratet anser det som svært aktuelt å gi tillatelser til bruk av droner i forbindelse med forskning, overvåkning og utdanning. Etter forslaget kan Sysselmesteren gi dispensasjon etter forskriftene for verneområder. Ved behov kan Sysselmesteren gi flerårige dispensasjoner. Mange forsknings- og overvåkningsoppgaver forutsetter allerede søknad og tillatelse fra Sysselmesteren. Konsekvensene anses derfor samlet sett som små, fordi de nye aktivitetene det må søkes om dispensasjon for ofte vil kunne innarbeides i søknader som uansett må utarbeides i RiS-databasen. Der disse aktivitetene innarbeides i søknad som kreves etter gjeldende regelverk, vurderes ikke ny søknadsplikt som noen stor ulempe for aktørene.

8.4.4 Konsekvenser for andre

Forslag om regulering av ilandstigning vil ikke gjelde virksomheter som utfører feltaktivitet som ikke er å anse som turistvirksomhet. Profesjonell filmproduksjon er eksempler på slik feltaktivitet. Aktører som driver med dette, vil imidlertid måtte søke Sysselmesteren om tillatelse til bruk av droner dersom disse skal brukes i verneområder. Foreslåtte bestemmelse om at Sysselmesteren kan gi tillatelse til bruk av droner åpner for å kunne gi tillatelse til bruk av droner for slike formål.

8.5 Forslag om endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard

Foreslåtte endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard gjelder regulering av motorferdsel på sjøis, forbud mot isbryting, fartsregulering i sjø ved fuglefjell og i en avstand fra liggeplasser for hvalross, avstandsgrense fra liggeplasser for hvalross, forbud mot bruk av undervannsfartøy, adgangen til bruk av elektrisk sykkel, og begrensninger i motorferdsel på barmark til hytter i planområder og direkte adgang til motorferdsel i planområder uten godkjent arealplan.

8.5.1 Konsekvenser for lokalsamfunn

Reguleringen av motorferdsel på sjøis etter 1. mars vil for fastboende innebære at midlertidige reguleringer gjøres permanente og at motorferdsel på noen flere islagte sjøområder enn i dag blir regulert.

For fastboende gjelder reguleringen Tempelfjorden, Billefjorden og Van Keulenfjorden. Forslagene anses ikke å gi store konsekvenser for fastboende sammenlignet med situasjonen de siste årene. Nye bestemmelser er i stor grad i tråd med de senere års midlertidige reguleringer. Det vil fortsatt være adgang til å krysse sjøisen i fjordene. Fastboende sin adgang til opplevelser av dyreliv og sightseeing på aktuelle sjøisområder vil være avskåret med forslaget, utover opplevelsen som følger med å krysse sjøisen mv som er tillatt. Hvorvidt det er tilstrekkelig sjøis i aktuelle fjorder for å gjennomføre slik ferdsel vil

varierte fra år til år, og muligheten forventes å bli ytterligere redusert i fremtiden som følge av klimaendringene.

Et generelt forbud mot bryting av fastis vil innebære små endringer for lokalsamfunnene sammenlignet med dagens regelverk. Forbudet vil ikke ha konsekvenser for forsyninger til lokalsamfunnene og Kystvaktas nødvendige oppgaver som følge av unntakene som foreslås i bestemmelsen.

Forslaget om en fartsgrense på 5 knop i sjø nærmere enn 500 m fra utvalgte fuglefjell i perioden 1. april til 31. august innebærer for berørte først og fremst et krav om tilpasning ved ferdsel i sjø ved å holde en lav fart i disse områdene. Forslaget anses å ha ubetydelige konsekvenser for lokalsamfunnene og deres ferdsel på sjøen. Det finnes digitale karttjenester som kan benyttes og som vil gjøre at fartsgrensen enkelt kan etterleves.

Ved motorferdsel i sjø foreslås videre et krav om å holde en minimumsavstand på 150 m fra hvalrossens liggeplasser. Avstandsgrenser gjør det praktisk å medbringe avstandsmåler eller andre hjelpemidler ut i felt, ellers kan avstand holdes med god margin ut over gitte minimumsavstander. Det foreslås også en fartsgrense i en avstand på 300 m fra hvalrossens liggeplasser etter høringen. Vi anser at en fartsgrense også bare vil gi mindre ulemper for berørte.

Forslaget om forbud mot bruk av undervannsfartøy vil føre til at undervannsfartøy ikke vil kunne benyttes i særlig grad på Svalbard. Ettersom bruk av undervannsfartøy er lite utbredt på Svalbard i dag, vil forslaget ha ingen eller bare mindre konsekvenser for dagens bruk.

Begrensninger i motorferdsel på barmark til hytter i planområder anses å ha svært små konsekvenser for dagens ferdsel. Forslaget medfører at det må søkes om motorferdsel på barmark for transport til hytter i planområder. Vi anser at forslaget ikke vil medføre større ulemper for berørte, og at motorferdsel for frakt av utstyr og byggematerialer for hytter som ligger uten tilknytning til vei, kan skje med bruk av snøskuter vinterstid eller etter søknad.

Forslaget om at det ikke vil være direkte tillatt med motorferdsel i planområder uten godkjent arealplan, vil gjelde planområdene Sveagruva og Colesbukta. Dette er nå, etter nedleggingen av gruvevirksomheten i Sveagruva, områder uten aktivitet og det er i områdene heller ikke kjente behov for slik motorferdsel. Det vil være mulig å søke dispensasjon i konkrete tilfeller. Fastboende og tilreisende vil kunne bruke snøskuter i begge områdene, og forslaget vurderes derfor ikke å ha konsekvenser for dagens virksomhet.

Forslaget om at det skal være tillatt å bruke elektrisk sykkel i samme områder som det kan benyttes snøskuter, anses som en mindre endring. Forslaget gir en positiv virkning for de som i ønsker å benytte elektrisk sykkel på vinterstid i terrenget i disse områdene, f.eks. i nærheten av Longyearbyen.

Vi kan samlet ikke se at forslagene griper særlig inn i fastboende adgang til å utøve friluftsliv på Svalbard. Foreslåtte reguleringer som gjelder fastboende, må anses som lite inngripende sett i forhold til dagens utøvelse av friluftsliv. Fastboende kan i stor grad ferdes som tidligere, men må forholde seg til avstandsgrenser og fartsreguleringer. Forslagene ivaretar derfor etter vår vurdering fastboendes adgang til friluftsliv.

8.5.2 Konsekvenser for reiselivet

For turoperatører som tilbyr snøskuterturer vil innskrenkingen av motorferdsel på sjøis i praksis bety lite sammenlignet med de senere års midlertidige reguleringer. I forslaget omfattes noen flere fjordområder. Turistvirksomheter vil imidlertid kunne benytte sjøisen for å krysse Tempelfjorden og Billefjorden. I tillegg er det åpnet for at turistvirksomheter kan kjøre på sjøisen langs land på nordsiden av Van Mijenfjorden slik at rundturer som tilbys kan videreføres. Forbudet vurderes derfor ikke for å ha store konsekvenser for turistvirksomheter. Samtidig vil et permanent forbud gi økt forutberegnelighet slik at man vet sikkert hvilke reguleringer som gjelder når et turopplegg skal legges opp.

Forbudet mot isbryting anses å ha små konsekvenser for reiselivet ettersom isbryting i stor grad vil være i strid med aktsomhetsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 73 andre ledd.

Bestemmelser om fartsgrense i sjø ved utvalgte fuglefjell i perioden 1. april til 31. august og ved hvalrossens liggeplasser anses for å ha små konsekvenser for reiselivet og innebærer først og fremst et krav om tilpasning ved å holde lavere fart. Forslag om avstandsgrense på 150 m til hvalrossens liggeplasser anses å ikke være til hinder for å oppleve hvalross, men forutsetter avstand ved ferdsel i sjøen. Virksomhetene kan benytte avstandsmåler eller andre hjelpemidler for å overholde reguleringene eller holde en god sikkerhetsmargin til minimumsavstandene. Der turopplegget i seg selv består i å oppleve dyrelivet på mer nært hold, eller dette er et ønske fra turistene, vil forslaget medføre en ulempe. Endret avstandsgrense etter høring på 150 m gir mindre ulemper enn høringsforslaget på 300 m.

Bruk av undervannsfartøyer er etter det vi er kjent med ikke et produkt som benyttes av reiselivet på Svalbard i dag og har ikke konsekvenser for dagens virksomhet. Forslaget innebærer en ulempe for virksomheter som ønsker å ta i bruk undervannsfartøy i fremtidig virksomhet.

8.5.3 Konsekvenser for forskning

Aktører som utfører forskning og overvåkning vil ved behov måtte søke om dispensasjon fra Sysselmesteren for ferdsel som er i strid med nye foreslåtte bestemmelser om motorferdsel på sjøis, isbryting, avstandsgrense fra liggeplasser for hvalross og eventuelt bruk av undervannsfartøy.

Etter forslaget kan Sysselmesteren gi dispensasjon for vitenskapelige undersøkelser etter forskrift om motorferdsel på Svalbard. Ved behov kan Sysselmesteren gi flerårige dispensasjoner. Mange forsknings- og overvåkningsoppgaver forutsetter allerede søknad og tillatelse fra Sysselmesteren. Konsekvensene anses derfor samlet sett som små fordi de nye aktivitetene det må søkes om dispensasjon for ofte vil kunne innarbeides i søknader i RiS-databasen som uansett må utarbeides.

8.5.4 Konsekvenser for andre

For virksomheter som utfører feltaktivitet som ikke er å anse som turistvirksomhet, f.eks. filming for profesjonelle produksjoner, vil måtte søke Sysselmesteren om tillatelse dersom det er behov for ferdsel og virksomhet som er i strid med foreslåtte bestemmelser. Etter vår vurdering er bestemmelsene ikke til hinder for filmproduksjoner, men ved f.eks. ønske om motorferdsel på sjøis for å utføre opptak må dette omsøkes. Sysselmesteren kan etter forskrift om motorferdsel på Svalbard gjøre unntak fra bestemmelsene når formålet med svalbardmiljøloven krever det, samt for vitenskapelige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfelle.

8.6 Forslag om endringer i forskrift om leiropphold

8.6.1 Konsekvenser for lokalsamfunn

Forslag om søknadsplikt for telting- og leiropphold på samme sted i mer enn 1 uke, innebærer en endring for fastboende (og andre individuelt reisende) fra dagens bestemmelse om meldeplikt. En endring fra meldeplikt til søknadsplikt vil ikke ha større betydning for fastboende og andre, enn at de må avvente en tillatelse før oppholdet kan gjennomføres. Det forutsettes at Sysselmesteren vil ha tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader, og at dette derfor ikke vil innebære noen stor ulempe.

8.6.2 Konsekvenser for reiselivet

Forslaget om søknadsplikt for telt- og leiropphold i turistvirksomhet innebærer en klargjøring av dagens regelverk. I noen flere tilfeller må turistvirksomheter ha tillatelse enn etter dagens regelverk, men dette innebærer likevel en liten endring sammenlignet med dagens system med meldeplikt. Forslaget medfører etter vår vurdering ikke økt ressursbruk for turistvirksomheter som i dag må søke eller sende melding om telt- og

leiropphold. Det forutsettes at Sysselmesteren vil ha tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader, og at dette derfor ikke vil innebære noen stor ulempe.

Kravet om våken isbjørnvakt vurderes som en forskriftsfesting av gjeldende praksis, og som dermed i all hovedsak vil være uten særlige konsekvenser. For virksomheter som gjennomfører turer med få gjester og én guide (gjernede individuelt tilpassede opplegg), vil reguleringen måtte medføre økte ressurser og kostnader der gjestene ikke kan benyttes i vaktopplegget. Hensyntatt formålet med reguleringen – bl.a. økt sikkerhet for mennesker ved sikrere avverging av angrep fra isbjørn - vurderes imidlertid denne konsekvensen ikke som uforholdsmessig.

8.6.3 Konsekvenser for forskning

Forslaget om at telting- og leiropphold i forbindelse med vitenskapelig undersøkelser krever søknad og tillatelse fra Sysselmesteren, innebærer nye plikter for forskningsinstitusjoner som i dag har en meldeplikt for telt- og leiropphold på samme sted i mer enn 1 uke. For telting og leiropphold på samme sted i mer enn 1 uke innebærer forslaget en omlegging fra meldeplikt til søknadsplikt. Forslaget medfører noe økt ressursbruk for forskere. Vi forutsetter at Sysselmesteren vil ha tilstrekkelig kapasitet for behandling av søknader slik at dette ikke vil være en stor ulempe.

Krav om våken isbjørnvakt ved organisert telting og leiropphold innebærer en skjerping av kravene om isbjørnsikring, men gjennomføres i stor grad allerede og anses for å ha små konsekvenser for forskningen. For mindre prosjekter med få personer i felt vil reguleringen medføre økte ressurser og kostnader. Hensyntatt formålet med reguleringen – bl.a. økt sikkerhet for mennesker ved å redusere faren for konfrontasjon med isbjørn - vurderes denne konsekvensen ikke som uforholdsmessig.

8.6.4 Konsekvenser for andre

Virksomheter som utfører feltaktivitet som ikke er å anse som turistvirksomhet, f.eks. filming for profesjonelle produksjoner, vil måtte søke Sysselmesteren om tillatelse dersom de skal gjennomføre telting og leiropphold. Sysselmesteren vil kunne gi tillatelser til dette, og forslagene er ikke til hinder for filmproduksjoner.

Krav om våken isbjørnvakt ved organisert telting og leiropphold innebærer en skjerping av kravene om isbjørnsikring, men gjennomføres i stor grad allerede og anses derfor også for å ha små konsekvenser for slik virksomhet.

8.7 Konsekvenser for offentlige myndigheter

Forslagene vurderes i all hovedsak ikke å medføre konsekvenser for andre miljømyndigheter for Svalbard enn Sysselmesteren. Miljødirektoratet kan få klagesaker til behandling knyttet til de nye reguleringene som foreslås, men det er bare en liten andel av Sysselmesterens vedtak som påklages til Miljødirektoratet. Endrede regler forventes ikke å medføre nevneverdig økte administrative kostnader hos Miljødirektoratet. Forslagene vurderes samlet sett å medføre økt ressursbruk for Sysselmesteren, relatert særlig til informasjon/veiledning og økt søknadsbehandling.

Ressursbehov knyttet til informasjon, veiledning, besvarelse av spørsmål og andre henvendelser vurderes å gjelde spesielt i en periode rett etter vedtakelse og ikrafttredenen av nytt regelverk. God informasjon om nytt regelverk til alle berørte er viktig for at regelverket skal følges i praksis. Dette vil gjelde generelt for alle endringer, men antas særlig å gjelde endringene i isbjørnbestemmelsen og reguleringen av ilandstigning. Behovet forventes å avta så snart reguleringene har blitt kjent og praktisert en stund. Forslagene vurderes imidlertid ikke å medføre økte kostnader til informasjon mv. utover det som er vanlig ved regelverksarbeid. På noen felt hvor det i dag brukes ressurser på informasjon der eksisterende regelverk oppfattes uklart, vil forslaget med mer tydelige regler medføre sparte ressurser. Dette vurderes å gjelde f.eks. bestemmelsen om isbryting som nå slår fast at dette er forbudt.

Forslagene legger i liten grad opp til at tiltak og virksomhet skal kunne skje etter søknad. Forslagene vil likevel medføre at Sysselmesteren får flere søknader til behandling.

For endringene i verneforskriftene vurderes dette å gjelde søknader om bruk av droner og eventuelt andre ubemannede fjernstyrte innretninger, også utover forskning og overvåkning.

Forslag om endringer i forskrift om leiopphold erstatter meldeplikt med søknadsplikt og vil medføre økt arbeidsbelastning i form av søknadsbehandling. Samtidig vurderes eksisterende meldeplikt også å være krevende idet alle meldinger må gjennomgå og ikke sjeldent krever planlagt turopplegg endringer. Totalt vurderes derfor ikke overgangen fra meldeplikt til søknadsplikt å kreve særlig behov for økte ressurser, selv om det i flere tilfeller enn før vil være nødvendig å gi tillatelser.

De foreslåtte endringene i motorferdselsforskriften vil kreve behandling av søknader om ferdsel i strid med bestemmelser om motorferdsel på sjøis, isbryting, avstandsgrense fra liggeplasser for hvalross og undervannsfartøy. Det forventes ikke mange søknader om unntak fra disse bestemmelsene, men det kan f.eks. være aktuelt i forbindelse med forskning og overvåkning.

Forslagene vurderes også på noen felt å medføre redusert ressursbruk. Forslaget om ny regulering av Virgohamna vil innebære en besparelse ved at Sysselmesteren får frigjort ressurser som tidligere har vært brukt på å behandle søknader om ilandstigning her. Foreslåtte regulering av isbryting vil medføre færre søknader enn i dag ved at det gjøres direkte unntak for de mest praktiske og viktigste behovene for isbryting. Det samme gjelder for det permanente forbudet mot ferdsel på is på enkelte fjorder, hvor Sysselmesteren med forslaget får en besparelse sammenlignet med tidligere arbeid med høring og midlertidige forskriftsendringer.

Det er gjennom høringsuttalelsene gitt klart uttrykk for behov for mer tilsyn og kontroll i felt, for å påse at miljøregelverket overholdes. Vår vurdering er at dette gjelder uavhengig av de foreslåtte endringene, idet tilsyn og kontroll med nye reguleringer i hovedsak vil skje sammen med tilsyn og kontroll av det øvrige regelverket i forbindelse med Sysselmesterens aktivitet i felt. Sett i lys av veksten i reiseliv og ferdsel de senere årene, er imidlertid kontroll og håndheving tilsvarende viktig slik at en praksis i strid med regelverket ikke får utviklet seg. Det bør derfor vurderes om det er behov for økt kapasitet hos Sysselmesteren for dette formål.

Vi forutsetter at Sysselmesteren vil ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere informasjonsbehov og noe økt saksmengde. Forslagene vurderes isolert sett ikke å medføre behov for økte ressurser hos Sysselmesteren permanent, men vi ser at dette kan være hensiktsmessig i en overgangsfase før regelverket er blitt kjent og praktisert. Sett i sammenheng med et allerede eksisterende behov for mer tilsyn, kontroll og håndheving, og de eventuelle ressursbehov forslaget til ferdselsforskrift forutsetter, bør det vurderes om den samlede arbeidsmengden tilsier tilførsel av økt ressurs også permanent.

9. Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene bygger på en samlet vurdering av hvilke tiltak som vil bidra til å redusere belastning fra ferdsel på natur- og kulturmiljøet, samtidig som konsekvensene for lokalsamfunn, reiseliv, forskning, offentlige myndigheter og andre skal være akseptable gitt målene for Svalbard. Selv om det ikke har vært grunnlag for å kvantifisere virkninger av forslagene, så er det gjort vurderinger av miljøeffekter, administrative kostnader og indirekte og direkte kostnader for ulike aktører.

Konsekvensene av forslagene for fastboendes ferdsel ansees som små sammenlignet med dagens regelverk. Fastboende vil i liten grad få begrenset sin mulighet til friluftsliv

sammenlignet med i dag, men vil måtte forholde seg til nye bestemmelser i miljøregelverket.

Konsekvensene av forslagene for forskning, overvåkning og utdanning er at det må søkes om flere tillatelser, noe som innebærer en ulempe for disse aktørene. Konsekvensene av forslagene vurderes likevel som begrenset, tatt i betraktning at mange forsknings- og overvåkningsoppgaver allerede forutsetter søknad og tillatelse fra Sysselmesteren. De nye aktivitetene det må søkes om dispensasjon for, vil ofte kunne innarbeides i søknader som uansett må utarbeides.

Forslagene innebærer flere restriksjoner, men anses ikke for å være til hinder for naturfilmproduksjoner på Svalbard. Vi anser at forslagene gir rom for slik virksomhet og for formidling av det sårbare natur- og kulturmiljøet på Svalbard, selv om forslagene innebærer mer restriktive bestemmelser enn i dag, f.eks. når det gjelder bruk av droner i verneområder, aktiv oppsøking av isbjørn og ferdsel på sjøis.

Forslagene vurderes samlet sett å medføre økt ressursbruk for Sysselmesteren. Sysselmesteren vil få flere søknader til behandling og vi antar at dette særlig vil gjelde søknader om bruk av droner og telt- og leiopphold. Vi forutsetter at Sysselmesteren vil ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere slike søknader. Forslagene legger ellers i liten grad opp til at tiltak og virksomhet skal kunne skje etter søknad. Forslaget om ny regulering av Virgohamna vil innebære en besparelse ved at Sysselmesteren får frigjort ressurser som tidligere har vært brukt på å behandle søknader om ilandstigning her. Det samme gjelder for det permanente forbudet mot ferdsel på is på enkelte fjorder, hvor Sysselmesteren med forslaget får en besparelse sammenlignet med tidligere arbeid med høring og midlertidige forskriftsendringer.

Sysselmesteren vil få noen økte administrative kostnader med informasjon, kontroll og håndheving av nytt regelverk. Det er behov for mer tilsyn og kontroll i felt og dette gjelder uavhengig av de foreslåtte endringene, for å påse at miljøregelverket overholdes. Selv om oppgavene i hovedsak vurderes å kunne løses innenfor dagens bemanning, bør det i lys av dagens ressursbehov og veksten i reiseliv og ferdsel de senere årene vurderes økt kapasitet hos Sysselmesteren. Forslagene innebærer i svært liten grad konsekvenser for andre miljømyndigheter for Svalbard.

Forslagene til endringer vil ha størst negative konsekvenser for turistvirksomheter som driver sjøbasert reiseliv gjennom nye krav til hvor ilandstigning kan skje og ved at maksimalt passasjerantall for skip foreslås begrenset til 200 i verneområdene. Reguleringer som får konsekvenser for turistvirksomheter, innebærer at virksomhetene må tilpasse aktiviteten til nye regler. Forslagene er utformet slik at cruisevirksomhet fortsatt skal kunne gjennomføres på Svalbard og vi anser at det er rom for sjøbasert reiseliv innenfor de foreslåtte reguleringene. Det er usikkert om endringer i regelverket likevel vil medføre at

enkelte virksomheter avslutter sin cruisevirksomhet på Svalbard. Dersom forslagene skulle føre til redusert cruisevirksomhet på Svalbard, vil dette kunne gi ringvirkninger i omsetting av varer og tjenester hos lokale virksomheter. Det er samtidig i en høringsuttalelse vist til at prognoser før pandemien viser høyere passasjertall i ekspedisjonscruiseturisme i fremtiden. Svalbard er et attraktivt reisemål og gode flyforbindelser til fastlandet gjør Svalbard til et lett tilgjengelig reisemål for opplevelser av unik arktisk natur. Regelverksforslagene kan også føre til at nye turistprodukter utvikles og slik vil kunne erstatte noe av dagens virksomhet.

Foreslåtte endringer i svalbardmiljøloven som forbyr aktiv oppsøking av isbjørn og en avstandsgrense, vil ha konsekvenser for virksomheter som tilbyr et produkt som innebærer oppsøking av isbjørn.

Konsekvensene for berørte aktører er vurdert opp mot fordelene av forslagene som vil være mindre belastning på miljøet fra ferdsel. Samlet mener vi forslagene vil redusere påvirkningen på natur- og kulturmiljøet på Svalbard, særlig ved at større villmarkspregede områder skjermes mot påvirkninger fra turistferdsel. Isbjørn, hvalross, ringsel og hekkende sjøfugl i fuglefjell vil få økt beskyttelse gjennom forslagene. Alle arter har videre fått en bedre beskyttelse gjennom at større områder i verneområdene skjermes mot turistvirksomhet. Reguleringer av bruk av droner mv og undervannsfartøy vil også redusere belastningen fra potensiell økt bruk av slike i fremtiden, og gi bedre kontroll med bruk av droner i verneområdene gjennom en søknadsplikt.

Omfanget av den samlede ferdselen har betydning for miljøbelastningen. Vi har ikke foreslått reguleringer som begrenser omfanget av ferdsel i naturen utover regulering av hvor turistvirksomheter kan gå i land (hvor det er foreslått antallsbegrensninger på enkelte lokaliteter). Det er usikkerhet knyttet til om de foreslåtte ilandstigningsområdene vil få for stor ferdsel og ilandstigningsområdene bør derfor overvåkes. For å få mer kontroll med omfanget av turistferdsel på Svalbard bør det vurderes en konsesjonsordning.

De samlede konsekvensene er vurdert i lys av målene for norsk Svalbardpolitikk. Svalbard skal være et av verdens best forvaltede villmarksområder, omfanget av villmarkspregede områder skal opprettholdes og flora, fauna og verneverdige kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt. Et av de overordnede målene i svalbardpolitikken er opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen, noe som i dag nås gjennom familiesamfunnet i Longyearbyen. Det er derfor lagt vekt på å begrense negative konsekvenser for fastboendes muligheter for rekreasjon og ferdsel slik at det fremdeles skal være attraktivt å bo i Longyearbyen. Det er videre lagt vekt på å opprettholde mulighet et bærekraftig reiseliv innenfor rammene som ligger i miljømålene og miljøregelverket, slik det fremgår av Meld. St. 32 (2015-2016) Svalbard. Ved utforming av forslagene er det derfor lagt betydelig vekt på å følge opp prioriteringen i siste svalbardmelding om at reiselivet skal kunne utvikle seg i Isfjord-området og Forvaltningsområde 10. I det svalbardmiljølovens

formålsbestemmelse også setter rammene for reiselivet, vil forslag som bidrar til å styrke at formålet opprettholdes og kan nås også på lengre sikt, samtidig legge til rette for et fortsatt reiseliv på Svalbard.

Vår vurdering er at forslagene vil redusere den samlede belastningen på natur- og kulturmiljøet på Svalbard og føre til en bedre beskyttelse av villmarksområder. Samtidig vil forslagene medføre noen ulemper for turistvirksomheter i form av mindre fleksibilitet når det gjelder hvilke områder som kan benyttes, og generelt skjerpe kravene til ferdsel blant annet for å skjerme sårbart dyreliv. Forslagene vurderes å ikke være til hinder for å videreføre de formene for turistaktivitet som foregår i dag, men legger særlig begrensninger på adgangen til å gjennomføre turer med sikte på å oppsøke isbjørn og adgangen til verneområdene for skip med flere enn 200 passasjerer ombord. Det vil videre være behov for tilpasning av aktiviteter i tråd med nye reguleringer, og ikke alle aktiviteter vil kunne videreføres overalt som før. Vi kan ikke utelukke at det vil kunne være virksomheter som avslutter eller som reduserer sin virksomhet på Svalbard som følge av forslagene. Det vil kunne innebære reduserte inntekter for lokalsamfunn på Svalbard. På den andre siden anser vi at det er mulig for de fleste virksomhetene å tilpasse seg til forslagene, og nye aktører og nye turistprodukter kan komme til dersom noen forsvinner. Forslagene bør derfor gjennomføres for å redusere den samlede belastningen på miljøet.

Ett av miljømålene for Svalbard, videreført siden St. meld. Nr. 9 (1999-2000) Svalbard, er at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre hensyn. Dette er også forankret i svalbardmiljøloven § 1 hvor formålet med loven er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø, og at miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift må skje innenfor denne rammen. Hensikten med de foreslåtte endringene i miljøregelverket er å begrense belastningen på miljøet fra ferdsel for å ivareta miljømålene. De foreslåtte endringene er samtidig utformet med tanke på å gi minst mulig negative konsekvenser for berørte aktører samtidig som natur og kulturminner gis nødvendig beskyttelse.

Samlet vurderer vi ulempene ved reguleringene som mindre enn fordelene som oppnås ved å redusere den samlede belastningen på naturmiljøet.

10. Tilrådning

Miljødirektoratet tilrår at foreslåtte endringer vedtas i svalbardmiljøloven, forskrifter om naturvernområder på Svalbard, forskrift om motorferdsel på Svalbard, forskrift om leiopphold og forskrift om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna på Svalbard.

Vedlegg:

1. Lov om endringer i lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
2. Forskrift om endringer i forskrift av 24. juni 2002 nr. 723 om motorferdsel på Svalbard
3. Forskrift om endringer i forskrift av 27. juni 2002 nr. 731 om leiopphold på Svalbard 2002 nr. 731
4. Forskrift om endringer i forskrift 4. april 2014 nr. 377 om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard på Svalbard
5. Forskrift om endringer i forskrift 9. september 2005 nr. 1046 om fredning av Indre Wijdefjorden nasjonalpark på Svalbard, forskrift 26. september 2003 nr. 1189 om fredning av Sassen-Bünsow Land nasjonalpark på Svalbard, forskrift 26. september 2003 nr. 1187 om fredning av Nordre Isfjorden nasjonalpark på Svalbard, forskrift 18. juni 2021 nr. 1980 om Van Mijenfjorden nasjonalpark på Svalbard, forskrift 26. september 2003 nr. 1188 om fredning av Ossian Sars naturreservat, forskrift 16. august 2002 nr. 903 om fredning av Bjørnøya naturreservat på Svalbard, forskrift 26. september 2003 nr. 1185 om fredning av Hopen naturreservat på Svalbard, forskrift 26. september 2003 nr. 1190 om fredning av Festningen geotopvernområde på Svalbard og forskrift 3. juni 1983 nr. 1029 om fredning for Moffen naturreservat på Svalbard
6. Forskrift om endring av forskrift 3. mai 2000 nr. 526 om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna på Svalbard