

Endringer i svalbardmiljøloven og tilhørende forskrifter om naturvernområder, motorferdsel, leiropphold og om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna

Høringsnotat

3. september 2021



Magdalenefjorden.

Foto: Marie Selboskar Lier

Innhold

1. Innledning.....	4
2. Hovedtrekkene i høringsforslaget.....	6
2.1 Hensyn som er vektlagt.....	6
2.2 Oversikt over høringsforslagene.....	7
3. Særtrekk ved miljøet på Svalbard	8
4. Status og utvikling i reiselivet	10
5. Kunnskapsgrunnlaget om påvirkning av natur- og kulturmiljø	12
5.1 Generelt om kunnskapsgrunnlaget	12
5.2 Påvirkninger på terreng og vegetasjon	13
5.3 Påvirkninger på dyrelivet	14
5.4 Påvirkninger på kulturminner	18
6. Sjøbasert turisme og ferdselsregler for enhver	18
6.1 Dagens regelverk for sjøbasert turisme	18
6.2 Status og utvikling sjøbasert turisme	20
6.2.1 Ulike typer sjøbasert turisme	20
6.2.2 Utviklingen i sjøbasert turisme	20
6.2.3 Antall ilandstigninger og ilandstigningslokaliteter.....	22
6.2.4 Tilstedeværelse/frekvens i besøk	25
6.3 Miljøpåvirkninger fra sjøbasert turisme.....	26
6.4 Forslag til regulering av ilandstigning i turistvirksomhet	27
6.4.1 Behov for regulering av ilandstigning i turistvirksomhet	27
6.4.2 Hovedtrekkene i forslaget.....	28
6.4.3 Begrunnelse	32
6.4.4 Utvelgelsen av ilandstigningsområdene	34
6.4.5 Generelle krav i ilandstigningsområdene	35
6.4.6 Særlige krav i enkelte ilandstigningsområder	36
6.4.7 Konsekvenser av forslaget	37
6.5 Endringer som følge av ilandstigningsregulering.....	40

6.5.1 Oppheve krav om stedsspesifikke retningslinjer	40
6.5.2 Habenichtbukta og Virgohamna	42
6.6 Forslag om regulering av passasjerantall på skip i verneområder	43
6.7 Forslag om bestemmelser for all ferdsel i verneområder	49
6.8 Forslag om delegering av myndighet til å regulere ferdsel	51
7. Beskyttelse av isbjørn	52
7.1 Dagens regelverk for isbjørn	52
7.2 Forslag til endring i bestemmelser om isbjørn	52
7.3 Bakgrunn	53
7.4 Begrunnelse	53
7.5 Konsekvenser av forslaget	54
8. Motorferdsel	55
8.1 Oversikt over forslagene	55
8.2 Forbud mot motorferdsel på sjøis i utvalgte fjorder	55
8.3 Forbud mot isbryting	59
8.4 Fartsbegrensning i sjø ved fuglefjell	61
8.5 Avstandsgrense fra liggeplasser for hvalross ved motorferdsel i sjø	64
8.6 Forbud mot undervannsfartøy	65
8.7 Motorferdsel i planområder	67
8.8 Bruk av elektrisk sykkel på snødekt og frossen mark	68
8.9 Krav til drivstoffkvalitet (endringer i verneforskrifter)	68
9. Telting og leiropphold	69
9.1 Dagens regelverk	69
9.2 Forslag om endringer i leirforskriften	69
9.3 Konsekvenser av forslagene	71
10. Bruk av ubemannede fjernstyrte innretninger (droner) mv.	72
10.1 Dagens regelverk	72
10.2 Forslag om regulering av ubemannede fjernstyrte innretninger (droner) mv.	72
10.3 Begrunnelse	74
10.4 Bakgrunn	74
10.5 Konsekvenser av forslagene	76
11. Oppsummering av de viktigste konsekvensene av forslagene	77
11.1 Lokalsamfunn	77

11.2 Reiselivet.....	79
11.3 Forskning og overvåkning	81
11.4 Offentlige myndigheter	81
11.5 Samlet vurdering	82
12. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring	83
Vedlegg.....	84

1. Innledning

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 som følger:

- 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. Bakgrunnen var at det er nødvendig å beskytte villmarksnaturen og kulturminneverdiene på Svalbard mot den økte samlede belastningen fra både reiselivet og fra klimaendringene, og at klima- og miljøministeren ville vurdere flere hensiktsmessige og målrettede tiltak for å beskytte dyreliv, natur og kulturminner.

Svalbard er blant de stedene på kloden hvor temperaturene stiger raskest, og i henhold til IPCCs 6. hovedrapport 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 fortsette¹. De negative effektene av klimaendringene slik som havforsuring, mindre is og endringer i næringskjeden 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 der².

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 skip som tilbyr ekspedisjonskruise har økt fra 23 i 2010 til 73 i 2019³. 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. Effekter av ferdsel er nærmere omtalt i kap. 5.

Hovedtrekkene i miljøregelverket har vært uforandret siden svalbardmiljøloven trådte i kraft i 2002. Loven ble laget i en tid hvor både samfunnet generelt og reiselivet spesielt var mindre komplekst. Antall reiselivsaktører og antall turister var langt færre, og reiselivstilbudet var mindre omfattende både ift. aktivitetstilbud og sesong. Nå har dette endret seg, og på lik linje med øvrige samfunnsområder på Svalbard er det nødvendig å tilpasse regelverket til denne endrede virkeligheten. Det er derfor behov for å få på plass flere og mer detaljerte rammer for bedre å kunne ivareta de unike natur- og kulturminneverdiene på Svalbard også for fremtiden, i tråd med miljømålene.

Corona-pandemien har ført til at både aktiviteten i reiselivet og ferdselen på Svalbard er på et mye lavere nivå enn tidligere. Det er usikkert når og hvor raskt aktiviteten vil ta seg opp igjen, men at Svalbard som attraktivt reisemål vil komme tilbake etter pandemien er klart. Svalbard trenger da et

¹ IPCCs AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis

² FN's klimapanelers rapport om påvirkning av hav og is fra 2019

³ Statistikk fra Sysselmannen på Svalbard

miljøregelverk som er egnet til å sikre at miljømålene kan nås både med dagens og framtidig omfang av ferdsel.

Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet i samarbeid med Sysselmesteren på Svalbard, Riksantikvaren og Norsk Polarinstitutt 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 - slik de senest er fastsatt i Stortingsmelding 32 (2015-2016) og svalbardmiljølovens formålsbestemmelse i § 1⁴. Miljødirektoratet har foreslått endringer i miljøregelverket og fått innspill fra etatene i arbeidet. Norsk Polarinstitutt har bistått med det naturfaglige kunnskapsgrunnlaget gjennom ekspertvurderinger og sammenstillinger på oppdrag fra Miljødirektoratet. I den generelle kunnskapsinnhentingen, er det også innhentet informasjon fra lokale arbeidsgrupper i Longyearbyen og noen hovedtrekk fra uttalelsene ligger i vedlegg 8.

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, sendes forslag til endringer i miljøregelverket for Svalbard med dette på høring.

2. Hovedtrekkene i høringsforslaget

2.1 Hensyn som er vektlagt

Forslagene i høringen er basert på kunnskap om virksomhet og ferdsel på Svalbard og kunnskap om miljøpåvirkninger fra ferdsel og andre påvirkningsfaktorer. I tillegg har prinsippene om samlet belastning og føre-var og som er nedfelt i svalbardmiljøloven § 7 og § 8, vært sentrale i vurderingen av hvilke forslag som bør fremmes. Prinsippene er spesielt viktige i dagens situasjon der ferdselen og klimapåvirkningen øker raskt og vi har usikker og ufullstendig kunnskap om påvirkningen fra ferdsel og hvordan dette virker og vil virke sammen med klimaendringer og annen miljøpåvirkning som forurensning og plastforsøpling. Det er kjernen i føre-var-prinsippet at miljøvernmyndighetene må gjøre nødvendige tiltak for å unngå mulige skadevirkninger på miljøet, selv om man ikke har full visshet om problemets omfang og konsekvenser. Forarbeidene til svalbardmiljøloven og senere stortingsmeldinger om Svalbard slår fast at dette skal være det bærende prinsipp for forvaltningen av natur- og kulturmiljøet på Svalbard og innebærer at det må legges inn en god margin for å sikre miljøet, selv om man ikke har full visshet om problemets omfang. Prinsippet om samlet belastning innebærer i denne sammenheng at det er den samlede belastningen av alle påvirkningsfaktorer som er vurdert og ikke hver enkelt påvirkningsfaktor isolert, når forslag om nye reguleringer fremmes.

Formålet med de foreslåtte endringene i miljøregelverket blir som følge av dette å redusere den samlede påvirkningen fra ferdsel og annen menneskelig aktivitet på Svalbard slik at miljømålene kan nås, også sett hen til hvordan naturmiljø og kulturminner påvirkes av klimaendringer og andre globale miljøpåvirkninger i årene framover. For å redusere belastningen fra ferdsel og virksomhet

⁴ Oppdragsbrev fra Klima- og miljødepartementet 14. februar 2020

anser vi det som viktig med sterkere regulering av virksomhet som pågår i dag, å regulere mulig fremtidig virksomhet og kanalisere ferdselen slik at en bevarer større områder (enn i dag) lite påvirket av ferdsel.

Det er videre lagt vekt på hensynet til fastboende, forskning og næringsliv. Målet for arbeidet er å oppfylle miljømålene og formålet med svalbardmiljøloven. Innenfor denne rammen er det lagt stor vekt på å utforme regelverksendringene på en måte som minimerer kostnadene for berørte aktører slik at miljømålene kan nås til lavest mulig kostnad for samfunnet. De foreslåtte endringene er basert på en sonering mellom verneområder og områder som ikke er vernet, med mer omfattende reguleringer i mange av verneområdene. Det er lagt betydelig vekt på å følge opp prioriteringen i siste Svalbardmelding, av Isfjorden som et område der reiselivet skal kunne utvikle seg.

Det er også lagt vekt på at regelverket skal være mest mulig enkelt for brukerne, enkelt å håndheve og ikke for ressurskrevende å føre tilsyn med.

2.2 Oversikt over høringsforslagene

I høringsnotatet redegjøres først for særtrekk ved miljøet på Svalbard i kap. 3. Deretter følger en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget om miljøpåvirkninger fra ferdsel i kap. 4. Status og utviklingen i reiselivet omtales i kap. 5. De enkelte forslagene er omtalt i kap. 6 - 10 og konsekvensene av forslagene er oppsummert i kap. 11. Det er avslutningsvis i kap. 12 omtale av forutsetninger for en vellykket gjennomføring. De konkrete forslagene er:

- Reguleringer av turistvirksomheters ilandstigning og opphold på land i forbindelse med ilandstigning i Ossian Sars, Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker. (Kap. 6.4)
- Krav om at reisearrangører har godkjente stedsspesifikke retningslinjer før ilandstigning på enkelte lokaliteter oppheves. (Kap. 6.5.1)
- Ferdselsforbudet i Habenichtbukta oppheves og ferdsel i Virgohamna kan skje uten tillatelse fra Sysselimesteren. Det vil være vilkår knyttet til ilandstigningen og ferdselen som følge av forslag om regulering av ilandstigning i turistvirksomhet. (Kap. 6.5.2)
- Cruiseskip som ferdes i verneområdene kan ha maksimalt 200 passasjerer ombord. (Kap. 6.6)
- Krav til all ferdsel på land i verneområder for å hindre spor og slitasje på terreng og kulturminner og forstyrrelse av dyrelivet. (Kap. 6.7)
- Skjerping av forbudet mot å oppsøke isbjørn og et krav om å holde en avstand på minst 500 m. (Kap. 7)
- Forbud i motorferdselsforskriften mot motorferdsel på sjøis etter 1. mars i Rindersbukta og Fridtjofhamna i Van Mijenfjorden (for fastboende og tilreisende) og Dicksonfjorden (for tilreisende). Forbud mot motorferdsel på sjøis etter 1. mars på Billefjorden, Tempelfjorden, Van Mijenfjorden og Van Keulenfjorden (fastboende og tilreisende), men med noen unntak. (Kap. 8.2). Forbud mot

motorferdsel på sjøis er alt regulert i forskrift om Van Mijenfjorden nasjonalpark, og innebærer ingen endring av gjeldende rettstilstand her.

- Forbud mot bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg med unntak for farled inn til havnene i Longyearbyen og Barentsburg, for forsyninger til Ny Ålesund og for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver. (Kap. 8.3)
- Fartsgrense i sjø på 5 knop i et område 500 meter fra utvalgte fuglefjell i tiden 1. april til 31. august. (Kap. 8.4)
- Ferdsel i sjø skal holde en minsteavstand på 300 m fra hvalrossens liggeplasser. (Kap. 8.5)
- Forbud mot bruk av undervannsfartøy (kap. 8.6).
- Søknadsplikt for barmarkskjøring i planområder for bygge- og anleggsvirksomhet på hytter (kap. 8.7).
- Det blir tillatt å bruke elektrisk sykkel på snødekt og frossen mark i samme områder som det er tillatt med snøskuter og beltebil. (Kap. 8.8)
- Krav om søknad for telt- og leiropphold i turistvirksomhet, feltvirksomhet og i regi av forsknings- og utdanningsvirksomhet. Krav om søknad for telt- og leiropphold for andre når telting skjer på samme sted i mer enn en uke. Krav om våken isbjørnvakt ved telting og leiropphold i turistvirksomhet, feltvirksomhet og i regi av forsknings- og utdanningsvirksomhet. (Kap. 9)
- 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. Forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) nærmere enn 500 m fra fuglefjell i tiden 1. april til 31. august. (Kap. 10)

3. Særtrekk ved miljøet på Svalbard

Svalbard har en unik arktisk natur, og er et av Europas siste store villmarksområder. Kombinasjonen av kyst, øyer, drivis og produktive grunne havområder der temperert vann fra Atlanterhavet møter det kalde Polhavet, gir et dyreliv og naturmangfold som er rikere enn noe annet område så langt mot nord. Lave temperaturer, lysforhold som spenner fra mørketid til midnattssol, permafrost, havis og et landskap som fortsatt formes av aktive breer preger øygruppen. Den biologiske produksjonen er begrenset som følge av de lave temperaturene, kort vekstsesong og lite nedbør. Det er forholdsvis få arter som klarer seg i dette miljøet, men til gjengjeld er det ofte store bestander av de enkelte artene. Mesteparten av dyrelivet på Svalbard er avhengig av det marine økosystemet i Barentshavet. Sårbarheten for endringer og inngrep i dette systemet er derfor stor. Dette gjelder til en viss grad også landlevende planteetere som rein og rype, fordi de store sjøfuglbestandene bidrar til å gjødsle vegetasjonen omkring de mange sjøfuglkoloniene langs kysten av Svalbard. Nedbrytnings- og vekstprosesser går langsomt på Svalbard som følge av lave temperaturer og kort vekstsesong. Både avfall og organiske, forurensende stoffer brytes derfor svært sakte ned.

Vegetasjonen på Svalbard er sårbar. Lav produksjon fører til langsom revegetering der det har skjedd skade på vegetasjonsdekket. Brudd i vegetasjonsdekket ødelegger den isolerende virkningen mot permafrosten, underlaget tiner og eroderes, noe som gjør at eventuelle skader kan forverres ytterligere. Sammenhengende vegetasjon finnes bare 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.

Svalbard er uten sammenligning Norges største og mest urørte villmarksområde. Svalbards natur er relativt lite påvirket av lokal menneskelig aktivitet. Utenom lokalsamfunnene er øygruppen stort sett fri for tyngre tekniske naturinngrep og det naturlige biologiske mangfoldet utvikler seg i dag uten større påvirkning fra lokal aktivitet. Overutnyttelse av dyrelivet som følge av fangst var tidligere en stor påvirkningsfaktor, og førte til sterkt reduserte bestander av grønlandshval, hvalross, isbjørn, svalbardrein og flere arter av gjess. Etter fredninger de siste 100 årene er de fleste av disse bestandene i vekst, selv om flere arter slik som isbjørn, hvalross og grønlandshval fortsatt er på et lavt bestandsnivå sammenlignet med før de ble jaktet på.

Klimaendringene skjer svært raskt på Svalbard, og er i dag den faktoren som påvirker miljøet mest. Både trender og framskrivninger tilsier at påvirkningen fra klimaendringer vil øke betydelig i fremtiden. Andre viktige påvirkningsfaktorer er ferdsel, transporterte tilførsler av miljøgifter og plastforurensning, og fiskeriaktiviteten i fjordene og havet rundt Svalbard. Havforsuring og fremmede arter forventes også å få økt betydning som påvirkningsfaktorer

Både livet på land og i sjøen er tilpasset det arktiske klimaet på Svalbard, og dermed sårbart for klimaendringer utover naturlige svingninger. Ifølge FNs klimapanel (IPPC)⁵ kan vi forvente at temperaturøkningen i Arktis vil være mer enn dobbelt så rask som gjennomsnittlig global oppvarming, og nedsmelting av is i polområdene vil fortsette å forandre økosystemene. at. Klimaendringene har ført til betydelige reduksjoner i isutbredelsen på Svalbard, noe som medfører store endringer i økosystemene. I tillegg til mindre isutbredelse, blir ikke isen like tykk, og legger seg senere og forsvinner tidligere i sesongen enn det som ble observert for eksempel på 1990-tallet⁶. En følge av mindre hav- og fjordis er sterkt reduserte leveområder for mange isavhengige arter i de arktiske økosystemene, som isbjørn og ringsel. Dette gjør seg særlig gjeldende i kyst- og fjordstrøkene på vestsiden av Spitsbergen.

Artene i de arktiske næringskjedene lagrer mye næring i form av fett. Dette gjør dyrene på toppen av næringskjedene spesielt utsatte for fettløselige miljøgifter som oppkonsentreres gjennom

⁵ IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Climate Change 2021: The Physical Science Basis

⁶ <https://cryo.met.no/nb/svalbard-kryosfaere-sess>

næringskjedene. Svalbard ligger i et område som får betydelige tilførsler av langtransportert forurensning gjennom luft- og havstrømmene. Dette gir høye nivåer av miljøgifter⁷ (tungmetaller, fluorforbindelser, PCB, brannhemmende stoffer m.m.) som også innebærer belastninger på naturmiljøet. Nivåene av organiske miljøgifter som PCB er høyere i dyr som befinner seg på toppen av den marine næringskjeden på Svalbard enn i de fleste andre deler av Arktis. Økende konsentrasjon av CO₂ i atmosfæren bidrar til å forsure havene. Plastavfall og mikroplast i havet⁸ belaster også økosystemene og gjør trolig artene mer sårbare for andre påvirkninger.

Kulturminnene på Svalbard forteller historier om fangst, ekspedisjoner og bergverk fra 1600-tallet og fram til i dag. De gir oss kunnskap om hvordan samfunnet i den ugjestmilde og arktiske villmarka har utviklet seg. Naturens ressurser og den storslåtte villmarkas tiltrekningskraft har vært en forutsetning for virksomhet på Svalbard i all tid. Klimaendringer og økende ferdsel, utgjør den største trusselen mot Svalbards kulturminner i dag.

4. Status og utvikling i reiselivet

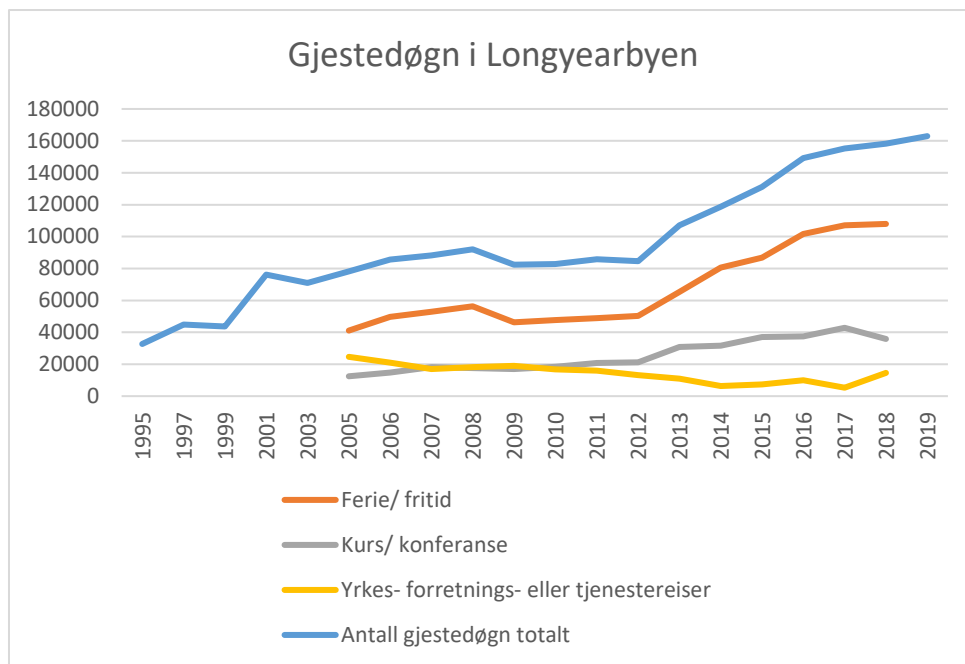
Selv om det har vært turisme på Svalbard i over hundre år, var det ikke før på 1990-tallet at et moderne reiselivstilbud ble etablert. Målrettet og langvarig markedsføring, bedre flyforbindelse, flere turoperatører og skip, samt økt overnattingskapasitet i Longyearbyen har ført til en betydelig utvikling i reiselivsaktiviteten på Svalbard, og reiselivet på Svalbard har økt betraktelig siden de første registreringene i 1996. Det gjelder både landbasert turisme sommer og vinter, og ikke minst cruiseturismen.

Antall gjestedøgn i Longyearbyen har økt fra 33 000 i 1995 til 158 000 i 2019. Økningen har vært spesielt stor de siste årene. Bare i løpet av perioden fra 2012 til 2019 ble antall gjestedøgn i Longyearbyen nær doblet fra 86 000 til 158 000⁹. Svalbard har samtidig utviklet seg fra å være en sesongdestinasjon til å bli en tilnærmet helårlig destinasjon med besøkende og aktivitetstilbud også i mørketiden.

⁷ <http://www.mosj.no/no/pavirkning/forurensning/index.html>

⁸ Ingeborg G. Hallanger and Geir W. Gabrielsen v/Norsk Polarinstitut, 2018. Kortrapport 045 - Plastic in the European Arctic

⁹ Statistikk fra Sysselmesteren



Figur 1 Antall gjestedøgn i Longyearbyen 1995-2019.

Antall feltdøgn fra ikke motorisert, organisert ferdsel sommer og vinter har variert mellom år, men med en økning de siste årene. Denne utviklingen følger også trenden på verdensbasis med en stadig økende etterspørsel etter naturbasert opplevelsesturisme.

Reiselivet på Svalbard, herunder kurs- og konferansevirksomhet, er i all hovedsak knyttet til opplevelse av den unike naturen og historien. I tillegg til bl.a. overnattingsbedrifter og restauranter består reiselivsnæringen på Svalbard av ulike turoperatører som tilbyr en eller flere av følgende tilbud; utleie av snøscootere/guidede scooterturer, hundekjøring, guidet fottur/skitur ut fra Longyearbyen, turer med fossilplukking, dagstur med båt i Isfjordområdet, halvukes- og ukesturer med båt langs kysten og rundt Spitsbergen eller hele øygruppa. Lista er ikke uttømmende.

Turoperatørene på Svalbard representerer både lokalt forankrede helårsbedrifter og sesongbaserte virksomheter, samt noen firmaer med kun 1-2 turer i løpet av en sesong. I 2019 var bare ca. 20 % av turoperatørene lokalt forankret med kontoradresse i Longyearbyen. Øvrige har adresser på fastlands-Norge eller internasjonalt. Mange av operatørene har kun aktivitet på Svalbard noen få uker i året.¹⁰

Vinterstid er det snøscooterturer som bringer flest personer ut i naturen. Denne aktiviteten skjer med utgangspunkt i Longyearbyen og Barentsburg og foregår i Isfjordområdet og over mot østkysten. Det er ca. 500 utleiescootere i Longyearbyen, tallet har vært relativt stabilt.¹¹ Det tilbys videre turer med hundeslede, guidede skiturer, fotturer og isgrotteturer mm. med utgangspunkt i lokalsamfunnene.

¹⁰ Årsrapport fra Sysselmannen på Svalbard 2019

¹¹ Statistikk fra Sysselmesteren på Svalbard

Sommerstid er det ulike former for cruiseturisme som dominerer. Cruiseturisme er også den delen av næringa som bringer størst antall mennesker til Svalbard (over 100 000 personer i 2019 totalt for ulike typer cruise), og som tilgjengeliggjør store deler av øygruppa. Det er tre typer aktiviteter/skip; oversjøiske cruiseskip, ekspedisjonsskip og dagsturbåter i Isfjordenområdet. Etter innføring av kravet til drivstoffkvalitet i 2012, seiler oversjøiske cruiseskip i hovedsak i Isfjorden med ilandstigning i Longyearbyen og i noen tilfeller også i Barentsburg og Pyramiden. Ekspedisjonsskip går langs kysten av vest-Spitsbergen, rundt Spitsbergen og rundt Nordaustlandet. Dagsturbåtene opererer i all hovedsak i Isfjordenområdet.

De fleste ekspedisjonsskip er skip med opptil 200 passasjerer, men det er også enkelte skip med opptil 500-600 passasjerer. Turene varer gjerne fra 3-4 dager til over ei uke, og det er vanlig med 1-3 ilandstigninger pr. dag. Attraksjonene som oppsøkes er oftest dyreliv eller kulturminner. De mest populære ilandstigningspunktene er gjerne steder som er liggeplasser for hvalross, fuglefjell, kulturminner fra hvalfangertida, en fangststasjon eller kulturminne fra en ekspedisjon eller etter gruvedrift. Statistikk fra 1996 til 2019 viser en betydelig økning i antall skip, antall personer i land og i antall ilandstigningsplasser som benyttes. Dette er nærmere beskrevet i kap. 6.2 som beskriver status og utvikling i sjøbasert turisme. Noe av utviklingen i antall ilandstigningsplasser kan skyldes konseptet ski and sail, der en går i land på steder for å gå på en topp og kjøre ski ned, men det er også sannsynlig at det skyldes at høy tetthet av båter gjør at operatører leter etter nye plasser.

5. Kunnskapsgrunnlaget om påvirkning av natur- og kulturmiljø

5.1 Generelt om kunnskapsgrunnlaget

Vi har en del kunnskap om hvordan ulike typer ferdsel kan påvirke og påvirker dyreliv, vegetasjon og kulturmiljø i lokal målestokk på Svalbard, om hvilke arter og naturtyper som er spesielt sårbare, og om hvordan forstyrrelser og skade kan unngås gjennom aktsom ferdsel og ferdselsbegrensninger. Vi har også kunnskap om hvordan ulike typer ferdsel er fordelt geografisk og gjennom året, og om hvilke områder som er blitt mer sårbare for ferdsel som følge av klimaendringer og dermed har økt behov for beskyttelse. Undersøkelser og observasjoner i felt har også gitt noe kunnskap om forstyrrelser av dyrelivet fra ferdsel for enkelte arter¹², men studier som spesifikt undersøker effekten av ferdsel på dyrelivet på Svalbard er i stor grad manglende og finnes ikke for effekter på bestandsnivå. Vi har mer kunnskap om effekter av ferdsel på vegetasjon og kulturminner, dels fordi det er mye enklere å kvantifisere. Status og trender for Svalbard som helhet når det gjelder omfanget av slitasje og skader på vegetasjon eller kulturminner er heller ikke systematisk kartlagt.

¹² Overrein Ø. 2019. Ferdsel og dyreliv på Svalbard – en veileder i møte med Svalbards natur. Norsk Polarinstitutt

Kunnskapen om hvordan ferdsel påvirker og vil påvirke miljøet i samspill med klimaendringer er også usikker, og det er vanskelig å påvise hva ferdselen betyr i en sammensatt og kompleks virkelighet der klimaendringer er den dominerende påvirkningsfaktoren. Spesielt utsatt på Svalbard er isavhengige arter som ringsel og isbjørn og arter som er sterkt påvirket av endringer i det marine miljøet slik som sjøfugl. Samtidig finnes det også på Svalbard stedegne arter som i hvert fall så langt har hatt fordel av et varmere klima. Et eksempel er svalbardrein, der man ser en økning i bestandene over tid, sannsynligvis som følge av lengre vekstsesong og bedre beiteforhold om sommeren. Det er imidlertid en godt etablert vitenskapelig forståelse at klimaendringene i mange tilfeller gjør naturen mer sårbar, og at den dermed tåler andre belastninger dårligere. FNs klimapanel har på denne bakgrunn funnet at reduksjon av andre påvirkningsfaktorer er den mest effektive, og ofte den eneste mulige formen for klimatilpasning når det gjelder bevaring av biologisk mangfold.

5.2 Påvirkninger på terreng og vegetasjon

Hele 85 % av Svalbard består av isbreer, fjell og lite vegeterte områder. Bare ca. 3,5 % av arealet har noenlunde frodig vegetasjon (mosetundra, våtmark, snøleier og grassheier) mens ca. 11,7 % av arealet består av mer skinn vegetasjon (som heivegetasjon, frytlemark, pionersamfunn og polarørken). Nordaustlandet er det fattigste området, mens Prins Karls forland og Edgeøya er de områdene som har relativt sett størst dekningsgrad av vegetasjon. Det er ikke gjennomført systematiske naturtypekartlegginger etter nasjonalt fastsatt metodikk, bortsett fra i noen områder rundt Longyearbyen. Det er imidlertid gjennomført mange ulike kartlegginger av vegetasjonen på Svalbard opp igjennom årene og det er utarbeidet vegetasjonskart for øygruppa som sier noe om hvordan de planteøkologiske samfunnene er fordelt¹³.

De fleste vegetasjonstypene i polare strøk, slik som på Svalbard, har dårlig gjenvekstevne og mange vegetasjonstyper har i tillegg dårlig slitestyrke og er dermed generelt sensitive for ferdsel og mekanisk påvirkning¹⁴. Jordas vanninnhold, substratet og terrengets helning er de faktorene som påvirker sårbarheten til vegetasjonen mest. Klimaendringene gir utslag i økt nedbør og smelting av permafrost som gjør terrenget enda mer sårbart for slitasje fra ferdsel. I sensitive områder kan selv lave nivåer av ferdsel skape slitasje og stor ferdsel vil føre til synlig effekt også i robust terreng uten vegetasjon. Spor i terrenget kan ligge synlig i mange tiår etter opphørt bruk på grunn av dårlig gjenvekst¹⁴.

Terrenget på Svalbard preges også av isbreprosesser og geologiske formasjoner, hvor morener er svært utbredt. Tråkk i morenestrukturer med fint substrat setter spor selv etter lite ferdsel, og

¹³ NINA rapport 456 Vegetasjonskart over Svalbard basert på Satellittdata- dokumentasjon av metoder og vegetasjonsbeskrivelser.

¹⁴ Hagen D. m fl. 2020. NINA rapport 1838 Regelverksendringer for ferdsel på Svalbard – Faglig vurdering av sårbarhet for vegetasjon.

skadene vil være uopprettelige ettersom de er formet av isbreprosesser og dermed ikke kan restaureres eller gjenskapes uten en ny slik prosess.

5.3 Påvirkninger på dyrelivet

Påvirkningen fra ferdsel på dyrelivet er hovedsakelig forstyrrelse. Forstyrrelse fra ferdsel er studert hos en rekke arter og er dokumentert som en negativ påvirkningsfaktor som bidrar til degradering av leveområdene og kan føre til habitatunnvikelse^{15 16}. Denne påvirkningsfaktoren er likevel vanskeligere å dokumentere enn lett synlige effekter som slitasje. I mange tilfeller er responsen tydelig med flukt fra stedet eller angrep mot det som oppfattes som en trussel. Men ofte består responsen av en fysiologisk stressreaksjon som er lite synlig for mennesker, selv om forstyrrelsen er reell. Hvorvidt forstyrrelsen utløser en synlig respons slik som flukt avhenger av artens toleranse for tilnærming, og den kan være situasjonsavhengig og variere mellom individer. Begrenset tilgang på alternative næringsområder, yngle-/hekkeplasser o.l. vil øke terskelen for å flykte fra stedet¹⁸. En isbjørn som finner et hvalkadaver vil f.eks. ha høy terskel for å forlate stedet selv om mennesker nærmer seg. Både fysiologiske og fysiske responser er energikrevende, og vil ved gjentatte forstyrrelser gi individet en nedsatt allmenntilstand som får betydning for overlevelse, reproduksjon og rekruttering.

Unnvikelseeffekter knyttet til hyppig tilstedeværelse av mennesker fører til midlertidig tap av habitat når dyr og fugler helt eller delvis unngår områder med ferdsel som overstiger deres toleransegrense. Hva som skal til for at forstyrrelsen påvirker arter på bestandsnivå avhenger av frekvens - hvor ofte forstyrrelsen finner sted, hvilken situasjon den oppstår i og varigheten på forstyrrelsen. En forstyrrelse som skjer sjelden fører til midlertidig habitattap dersom dyret forhindres fra å gjennomføre aktiviteten den holder på med eller må flykte fra stedet. Én forstyrrelshendelse kan under gitte omstendigheter utløse store konsekvenser for enkeltindivider eller for ansamlinger av dyr. Når voksne individer skremmes bort fra reirplass i fuglekolonier utsettes ungene for predasjonsfare, og for kolonier slik som fuglefjell kan en enkelt hendelse påvirke mange hekkinger. En enkelt hendelse uten gjentakelse vil likevel ikke ha noen betydelig innvirkning på bestandsstørrelse over tid.

Dersom forstyrrelsen gjentas, f.eks. i flere etterfølgende hekke- og ynglesesonger, kan påvirkningen føre til en reduksjon i bestandsnivå, og det er gjentakende forstyrrelser over tid som forårsaker vedvarende habitatunnvikelse. En bestemt terskel for når dette finner sted vil være svært krevende å sette da den er både arts- og situasjonsavhengig.

¹⁵Jansen J.K. m.fl. (2010) *Reaction of Harbor Seals to Cruise Ships*. Journal of Wildlife Management 74 (6):1186–1194.

¹⁶ Velando & Munilla. 2011. *Disturbance to a foraging seabird by sea-based tourism: Implications for reserve management in marine protected areas*. Biological Conservation 144: 1167-1174

Redusert tilgang til foretrukne leveområder bidrar negativt til reproduksjon og overlevelse, og desto mer redusert denne tilgangen blir, jo mer innvirkning vil forstyrrelsen få på bestandsnivå.

Dyr ser vanligvis på mennesker som en trussel og for mange dyr er reaksjonsmønsteret det samme som når en predator nærmer seg¹⁷. Konsekvensene er dokumentert på tvers av arter og geografi og har klare fellestrekk. Studiene dokumenterer dårligere kondisjon, lavere reproduksjon og overlevelse sammenlignet med uforstyrrede populasjoner innen samme art¹⁸. Årsaken er vanligvis at dyrene fortrenses til mindre forstyrrede områder, og foretrekker å ha tilhold der selv om området viser seg å være suboptimalt, f.eks. ved å gi dårligere næringstilgang.

En studie utenfor Frøya og Smøla dokumenterer fenomenet for norske forhold¹⁹; ærfugl viser fluktnespons til en tilnærmende småbåt med 6 knops fart på 700 meters avstand og unnvikelse av området varte i opptil 45 minutter. Etter forstyrrelsen returnerte ikke fuglene til den foretrukne foringsplassen på grunt vann, men benyttet dypere områder lenger unna med dårligere næringsforhold. Toppskarver ved Iberiakysten reagerer på tilsvarende vis²⁰. På Hornøya får lomvi og toppskarv vesentlig redusert hekkesuksess som følge av ferdsel i fuglefjellet. Også her ser man en forflytning til mindre forstyrrede områder i fuglefjellet i påfølgende sesonger etter forstyrrelsen²¹. Disenchantment Bay i Alaska representerer et lignende miljø som det vi finner på Svalbard, der det også drives cruiseturisme. Det er utført flere studier her som utforsker sammenhengen mellom passasjerskip og forstyrrelse av dyrelivet. Undersøkelser knyttet til storkobbene i dette området²² viser at fluktnespons inntreffer ved 500 meters avstand når et skip nærmer seg. De får også økt puls i denne situasjonen - som indikerer en fysiologisk stressreaksjon - og det er registrert færre unger enn forventet i områder som er mye oppsøkt av passasjerskip. Hos en teistart (kortnebbdvergteist) som lever her utviser opptil 70 % av tilstedeværende fugler fluktnespons ved 850 meters avstand fra et passerende cruiseskip²³. Det estimeres at dette medfører en betydelig energikostnad. Funnene er basert på et omfang av total 36 båter (alt fra skip til mindre båter) gjennom en sesong i Glacier Bay, og det var satt som utgangspunkt at hver båt forstyrret et individ 2 ganger.

I arktiske miljø som på Svalbard er tidsvinduet der reproduksjon er mulig begrenset til en kort tidsperiode hvert år. For de landlevende artene er sommermånedene mai - august avgjørende. Sårbarheten kan illustreres med biologien til polarlomvi, som i Norge har sin hovedutbredelse på Svalbard og er en av de mest tallrike sjøfuglene her. Polarlomvien legger 1 egg og hele

¹⁷ Frid, A. and L. M. Dill. 2002. Human-caused disturbance stimuli as a form of predation risk. *Conservation Ecology* 6(1): 11. [online] URL: <http://www.consecol.org/vol6/iss1/art11/>

¹⁸ Gill m. fl. 2001 Why behavioural responses may not reflect the population consequences of human disturbance *Biological Conservation* **97** 265-268

¹⁹ Dehnhard N. m.fl. 2020. Boat disturbance effects on moulting common eiders *Somateria mollissima* *Marine Biology* **167**:12

²⁰ Velando A. & Munilla I. 2011. Disturbance to a foraging seabird by sea-based tourism: Implications for reserve management in marine protected areas. *Biological Conservation* **144**: 1167-1174.

²¹ Reiertsen T.K. m. fl. 2018. Effektstudie av turisme på sjøfugl. Hvordan påvirker ferdsel hekkende sjøfugl på Hornøya? NINA rapport 1528.

²² Alaska Fisheries Science Center. 2018. Studies of Harbor Seals Using Glacial Ice in Disenchantment Bay, Alaska, 2016-2017

²³ Timothy K. Marcella m.fl. 2017. Disturbance of a rare seabird by ship-based tourism in a marine protected area *PLoS ONE* 12(5).

hekkeperioden tar ca. 6 uker. Den korte arktiske sommeren gir bare rom for ett hekkforsøk, slik at en mislykket hekking vil ødelegge årets mulighet for reproduksjon. Forholdene under oppveksten er videre premissgivende for hele livsløpet, og har betydning for overlevelse og reproduksjon senere i livet²⁴.

Klimarelaterte endringer i mattilgangen regnes å være en av hovedårsakene til bestandsnedgangene hos høyarktiske arter. Oppvarming av havområdene fører til forstyrrelser i næringsnett og knyttes til redusert forekomst av sentrale byttedyr som feitåte og ishavsåte, polartorsk og lodde. Bortfall av næringskilder regnes som en av de alvorligste stressfaktorene for dyrelivet i Arktis og gjør individer mindre motstandsdyktige for andre stressfaktorer.

Hvilken belastning ferdsele på Svalbard påfører naturmiljøet er per i dag en ukjent faktor, men ny kunnskap belyser stadig nye sammenhenger som øker vår forståelse av sårbarheten til det arktiske miljøet. Det er grunn til å anta at ferdsele i dette miljøet fører til konsekvenser som foreløpig ikke er oppdaget. Ny kunnskap viser at mørketiden er en viktig tid for reproduksjon hos næringsartene i økosystemet, og det dokumenteres høy aktivitet på tvers av alle trofiske nivåer²⁵. I vintermørket fører selv små mengder tilført lys i farvannet rundt Svalbard til store forstyrrelser i et finjustert økologisk samspill. Ferdsele i mørketida vil derfor ha mye større konsekvenser enn tidligere antatt på grunn av nye funn om aktivitet og betydningen lysforurensing har for disse organismene.

Den samlede belastningen fra alle påvirkningsfaktorer gir krevende livsvilkår for mange av artene på Svalbard. Samtidig er populasjonene til enkelte arter på Svalbard i vekst etter tidligere overbeskatning, og viser en bedring i tilstanden. Også for disse artene er det imidlertid stor usikkerhet om framtida. Norsk rødliste for arter²⁶ viser at den langsiktige overlevelsen til flere av de høyarktiske artene er truet.

Det er 10 sjøfuglarter som er vurderte på rødlista for Svalbard og alle er rødlistet fra nær truet (NT) til truet (EN) på grunn av bestandsnedgang eller liten populasjonsstørrelse. Polarlomvien er en av de vanligste sjøfuglene på Svalbard og er rødlistet i kategorien nær truet (NT) på grunn av bestandsnedgang. Nedgangen er observert i alle de overvåkede koloniene, både på Vest-Spitsbergen og på Bjørnøya. Hekkebestanden har avtatt med ca. 5 % per år i perioden 2009 til og med 2019 på Spitsbergen (noe mindre på Bjørnøya hvor bestandsnedgangen er på 3 %). Dette betyr i realiteten en reduksjon i bestandene på omtrent 40 % av polarlomvi på Spitsbergen i denne 10-årsperioden²⁷.

²⁴ Cam E. m. fl. 2003. Long-term fitness consequences of early conditions in the kittiwake. *Journal of Animal Ecology* 72, 411–424.

²⁵ Berge J, Johnsen G, Cohen J, (eds) 2020 POLAR NIGHT marine ecology: life and light in the dead of night. Springer International Publishing.

²⁶ Henriksen S. og Hilmo O. (red.) 2015. Norsk rødliste for arter 2015. Artsdatabanken, Norge

²⁷ Norsk polarinstitutt (2020). Supplering av notat om kunnskapssammenstilling av forstyrrelseffekter av ferdsele – rødlistestatus og tilstand på bestander, notat av 3.7.2020.

Årsakene til denne dramatiske nedgangen antas å være knyttet til flere forhold, som blant annet mangel på byttedyr, jakt i overvintringsområder utenfor Svalbard, bifangst og menneskelige forstyrrelser²¹.

Isbjørn og ringsel er isavhengige arter som påvirkes negativt av klimaendringene. Isbjørnbestanden øker fortsatt som en følge av jaktforbudet som ble innført i 1973, men fremdeles er bestanden så lav at arten er klassifisert som truet (VU). Rødlistingen er basert på D-kriteriet, svært liten populasjon, og påvirkningsfaktorene er vurdert å være påvirkning på habitat, forurensning, klimatiske endringer og menneskelige forstyrrelser. Ringsel på Svalbard er klassifisert som truet (VU) som følge av at klimaendringene har forårsaket en vesentlig reduksjon i landfast sjøis siden 2005. Det er forventet at bestandsreduksjonen av ringsel vil vedvare i norske områder og reduseres med mer enn 30 % i løpet av de kommende tre generasjoner²⁷.

Den alvorligste trusselen for hvalross på Svalbard er et varmere klima, og arten er i likhet med isbjørn og ringsel et marint pattedyr som gjennom sin livshistorie er avhengig av havis som plattform. Endringer i isforholdene vil ikke ramme denne arten i samme grad som andre arktiske selarter ettersom hvalross gjerne benytter seg av liggeplasser på land, men endringer i isforholdene forventes å redusere tilgang på gode beiteområder. Dagens 5 500 dyr er antakelig bare en brøkdel av bestanden før den uregulerte fangsten begynte, slik at området har en bærekapasitet langt over dagens bestand²⁷. Dette gjør at bestanden øker på tross av at miljøforholdene ikke er ideelle. I rødlistevurderingen fra 2015 er hvalrossen vurdert å være sårbar (VU) på grunn av bestandsstørrelsen. Som de viktigste påvirkningsfaktorene regnes menneskelig forstyrrelser, klimaendringer og forurensning. Effekter av klimaendringer på sjøis hvor hvalrosser føder unger gir grunn til bekymring for bestandens utvikling. Arten er normalt lite sky overfor mennesker, og undersøkelser på liggeplasser gjort av Norsk Polarinstitutt påviser ikke forstyrrelseseffekter fra ferdsel i dag. Hvalross kan imidlertid være vare for forstyrrelser, spesielt fra båt ettersom sjøen og området foran liggeplassen er deres fluktrute hvis de skremmes. Dersom den blir skremt når den ligger på land, kan dette føre til panikkartet flukt mot vannet, og hvis dette skjer i flokker med små kalver kan disse bli trampet i hjel.

Fjellrev finnes over hele Svalbard-øygruppen, og her har den ingen fiender eller konkurrenter. Fjellrev er et rovdyr og en åtseleter på toppen av næringskjeden, og er funksjonelt viktig fordi den har stor påvirkning på ulike byttedyrarter og prosesser i økosystemet. Den fremtidige skjebnen til Svalbards fjellrevbestander vil være avhengig av hvordan klimaendringene påvirker deres viktigste byttedyr - reinsdyr, gås og sjøfugl.

Hvithval har tilhold i kystnære områder på Svalbard, og lever i tett tilknytning til isen. For flere tiår siden var det vanlig å se flokker på flere hundre dyr sammen rundt Svalbard. De siste ca. 10 årene

er gruppestørrelser på mindre enn ti det mest vanlige, og grupper på over femti er uvanlig. Basert på manglende kunnskap om arten blir hvithvalen i norske farvann klassifisert som DD (datamangel)²⁸ på rødlista i 2015. Endringer i isforholdene påvirker produksjon av polartorsk som er hvithvalens hovednæring. Mindre iskan i tillegg eksponere disse hvalene mer for predasjon, i første rekke fra spekkhoggere. Nye sykdommer og parasitter som forventes å komme med et varmere klima, vil potensielt kunne være et problem for denne hvalarten, særlig hvis det viser seg at immunforsvaret er redusert som følge av effekter av store miljøgiftbelastninger. Økt undervannsstøy som følge av menneskelige aktiviteter er også en mulig utfordring.

Det publiseres en revidert rødliste i oktober 2021. De endelige resultatene fra denne er på dette tidspunktet ikke klart, men innsyn i rødlista for 2021 gir dårligere prognoser enn rødlista fra 2015 bl.a. for den mest forekommende sjøfuglarten på Svalbard, polarlomvi. Arten ligger an til å endre rødlistekategori fra nær truet (NT) til sårbar (VU).

5.4 Påvirkninger på kulturminner

Trusselen mot Svalbards kulturminner er av en annen karakter enn på fastlandet, idet trusselen på fastlandet i første rekke er en følge av utbyggingspress på arealene. Klimaendringer og økende ferdsel utgjør de største trusselene mot Svalbards kulturminner i dag. Naturlige prosesser som vindslitasje, råte og kysterosjon, samt isbjørnbesøk, bryter over tid kulturminnene ned dersom det ikke settes inn tiltak for å motvirke dette. Klimaendringene forsterker disse prosessene, og mange kulturminner som tidligere lå godt konserverte i permafrost tiner og brytes ned i et økende tempo. For et stort antall kulturminner er det verken praktisk mulig eller ønskelig å sette inn tiltak mot de naturlige og menneskeskapte nedbrytningsprosessene. For enkelte prioriterte kulturminner utføres det forebyggende og vedlikeholdende tiltak mot nedbrytingen.

En konsekvens av den økte ferdselen er at kulturminnene blir mer utsatt for tråkk, slitasje og ulovlig souvenirplukking enn før. Det er derfor viktig å innrette ferdselen slik at den ikke fører til tap av kulturminner, og føre-var-prinsippet må være styrende for den aktiviteten som skal tillates. Det krever kunnskap for å se den kulturhistoriske betydningen av mange typer løse kulturminner på Svalbard, samt for å klare å bevare dem.

6. Sjøbasert turisme og ferdselsregler for enhver

6.1 Dagens regelverk for sjøbasert turisme

Miljøregelverket har samlet sett få reguleringer som gjelder reiselivets ferdsel i sjø og for ilandstigning. Reguleringer som gjelder spesielt for reiselivet er reguleringen på 14 ilandstigningslokaliteter i Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater og i Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker. Reisearrangører må før ilandstigning

²⁸ Arter plasseres i rødlistekategorien datamangel når datagrunnlaget er mangelfullt, og mulig kategori omfatter alt fra kritisk truet til livskraftig.

på disse lokalitetene ha utarbeidet stedsspesifikke retningslinjer²⁹. 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.

For Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater er det fastsatt at passasjerskip i naturreservatene maksimalt kan ha 200 passasjerer ombord. Fra 1. januar 2022 blir det forbudt for skip som anløper territorialfarvannet rundt Svalbard å ha om bord petroleumsbasert drivstoff med høyere tetthet, viskositet eller stivnepunkt enn tillatt for marin gassolje, jf. ny § 82 a i svalbardmiljøloven. For varetransport og bulktransport til og fra Longyearbyen og Barentsburg gjelder dette fra 1. januar 2024. Dagens påbud om bruk av drivstoff av kvaliteten DMA i samsvar med ISO 8217 Fuel Standard i verneområdene blir opphevet når det generelle tungoljeforbudet trer i kraft. Se nærmere omtale i kap. 8.7.

Hovedregelen er ellers 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. Ferdselsforbudsområder finnes i naturreservater for fugl i hekketida i de 16 naturreservatene for fugl som strekker seg 300 meter ut i sjø³⁰. Det er videre ferdselsforbud i to sårbare grunntvannsområder i de østlige naturreservatene som strekker seg 500 meter ut i sjø³¹. I viktige hiområder for isbjørn er det ferdselsforbud hele året som strekker seg også ut 500 meter i sjø³². På Bjørnøya er det også ferdselsforbud i bestemte soner³³.

Det er også ferdselsforbud ved Trollkjeldane og på enkelte kulturminnelokaliteter³⁴. I kulturminneområdet Virgohamna er det søknadsplikt for ferdsel og det tillates i dag bare ferdsel med mindre grupper³⁵.

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 referanseverdien.³⁶

For øvrig gjelder svalbardmiljøloven § 73 som fastslår 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.

²⁹ Forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard §§ 5a og 21

³⁰ Samme forskrift § 31 (15. mai – 15. august)

³¹ Samme forskrift som over § 20

³² Samme forskrift som over § 17

³³ Forskrift om Bjørnøya naturreservat § 9

³⁴ Samme forskrift som i fotnote 28 §§ 5, 5b og 18

³⁵ Forskrift om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna på Svalbard

³⁶ Samme forskrift som i fotnote 28 § 19

6.2 Status og utvikling sjøbasert turisme

6.2.1 Ulike typer sjøbasert turisme

Kommersiell sjøbasert turisme på Svalbard omfatter idag dagsturer med båt, ekspedisjonscruise (inkl. ski- og seilturer) og oversjøiske cruise.

Dagsturer med båt arrangeres med utgangspunkt i Longyearbyen og har en begrenset rekkevidde. I all hovedsak er denne aktiviteten begrenset til Isfjorden. Turer som arrangeres går gjerne mellom Longyearbyen, Barentsburg og Pyramiden, og i noen tilfeller til Ny-Ålesund. Det arrangeres turer til attraksjoner som f.eks. liggeplasser for hvalross på Forlandet.

Ekspedisjonscruiseskip omfatter både små seilbåter, større båter og skip med opptil flere hundre passasjerer. Operatørene er etablerte virksomheter fra Norge og andre land. Ekspedisjonscruise er turer med varighet på noen dager til over ei uke. Turer langs vestkysten av Spitsbergen og rundt Spitsbergen er det vanligste. På turene bringes gjestene i land på ulike steder for å oppleve natur og kultur, gjerne 1-3 ganger per dag. Gjestene fraktes i mindre båter fra moderskipet og inn til land, der de oppholder seg med guider i større eller mindre grupper, i kortere eller lengre tid, beroende på passasjerantallet, lokaliteten og formålet med ilandstigningen. Attraksjonene de oppsøker er oftest dyreliv eller kulturminner og de mest populære ilandstigningsområdene er liggeplasser for hvalross, fuglefjell og kulturminner fra hvalfangertida, gruvedrift, fangststasjoner og ekspedisjoner. Formålet med en ilandstigning kan også være å gå en litt lengre tur innover på land dvs. utover den umiddelbare nærheten til ilandsstigningsområdet.

Ski- og seilturer inngår i ekspedisjonscruisestatistikken til Sysselmesteren og foregår hovedsakelig fra mindre båter med skikjøring som hovedaktivitet. Opplevelser av dyreliv og kulturminner, samt opphold og turer på land uten skikjøring inngår også i turopplegget. I motsetning til ordinær cruiseturisme er ikke ski og seil knyttet til faste lokaliteter og ilandstigningsområder. Operatørene planlegger lokaliteter for skikjøring fra dag til dag basert på snøforhold og hvor de finner "urørte" fjellsider. Hovedseongen er april-juni og det er først og fremst Vest-Spitsbergen der topografien er best for alpin skikjøring, som benyttes. Operatørene tilbyr som hovedregel turer flere steder i verden, hvorav Svalbard er et av flere områder for slike ski- og seilturer.

Oversjøiske cruiseskip er cruiseskip som har Svalbard som en av flere destinasjoner. Disse skipene kan eksempelvis seile fra sør i Europa og via kysten av Norge før ankomst til Svalbard. Disse anløper som oftest bare Longyearbyen og i noen tilfeller et fåtall andre områder på Svalbard.

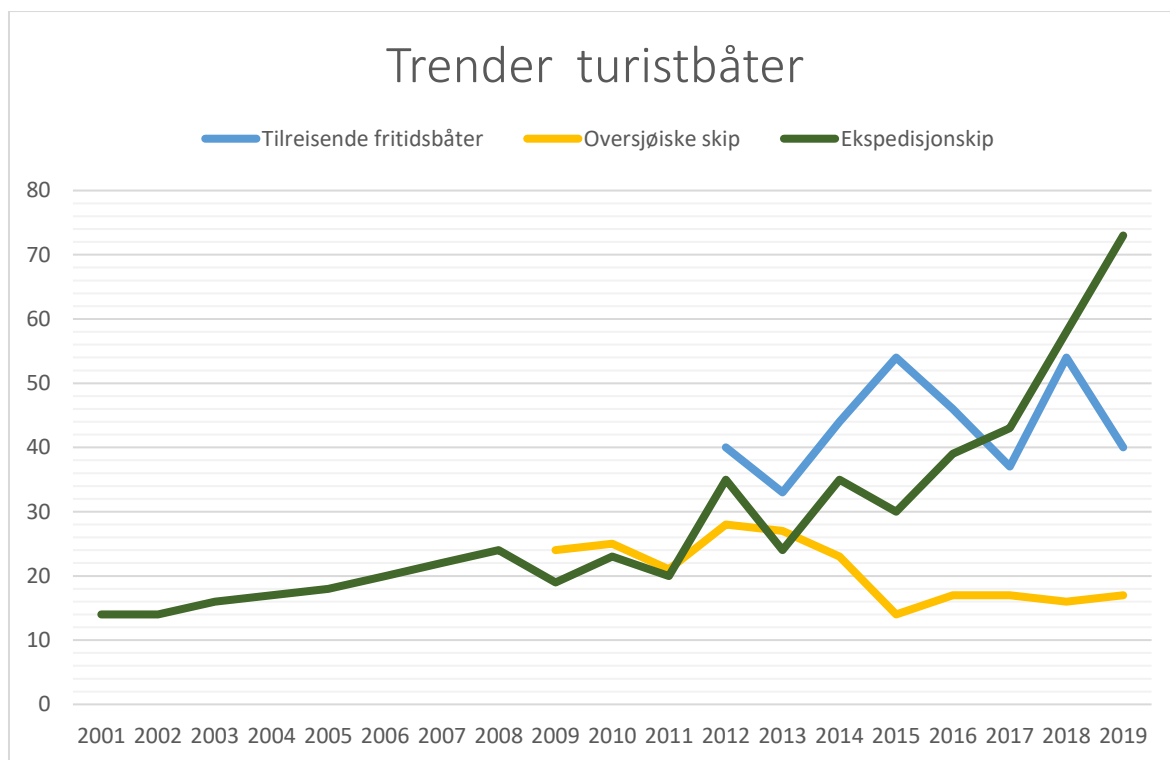
6.2.2 Utviklingen i sjøbasert turisme

Det totale antallet turistskip/-båter øker og det er en dreining mot mer ekspedisjonsbasert cruiseturisme, illustrert i figur 2. Antallet ekspedisjonscruiseskip har økt fra 23 skip i 2010 til 73 skip

i 2019.³⁷ Det totale antallet passasjerer på ekspedisjonskruiseskipene har økt tilsvarende. Det ble registrert samlet ca. 9 000 passasjerer som deltok på ekspedisjonskruiseskip i 2010, 14 500 i 2015 og 23 500 i 2019. Det er flere nye kruiseskip i bestilling - ifølge global cruise ship orderbook³⁸ er det i størrelsesorden 30 nye ekspedisjonskruiseskip i ordreboken i perioden frem til 2023. De fleste av disse skipene er sertifisert for maksimalt 200 passasjerer pr. skip.

Oversjøiske kruiseskip blir derimot færre, men har flere passasjerer per båt og medfører en økning i antall besøkende på Svalbard totalt sett. I 2010 ble det registrert 26 500 passasjerer fra slike kruiseskip mot til henholdsvis 45 000 og 39 000 passasjerer i 2018 og 2019.

Antall båter som tilbyr dagsturer i Isfjorden er også økende. I 2017 var det totalt seks turoperatører som tilbød dagsturer på Isfjorden med til sammen ni passasjerbåter (med kapasitet til både over og under 12 passasjerer), og i 2019 var det totalt åtte turoperatører med til sammen 16 båter. Det samlede antallet passasjerer om bord på dagsturbåter øker også, med 8000 i 2010, snaut 13 500 i 2015 til drøyt 28 000 i 2019.



Figur 2. Antall skip fordelt på ulike kategorier av båtbasert turisme i tidsrommet 2001 til 2019. Dagsturbåter er ikke medregnet her.

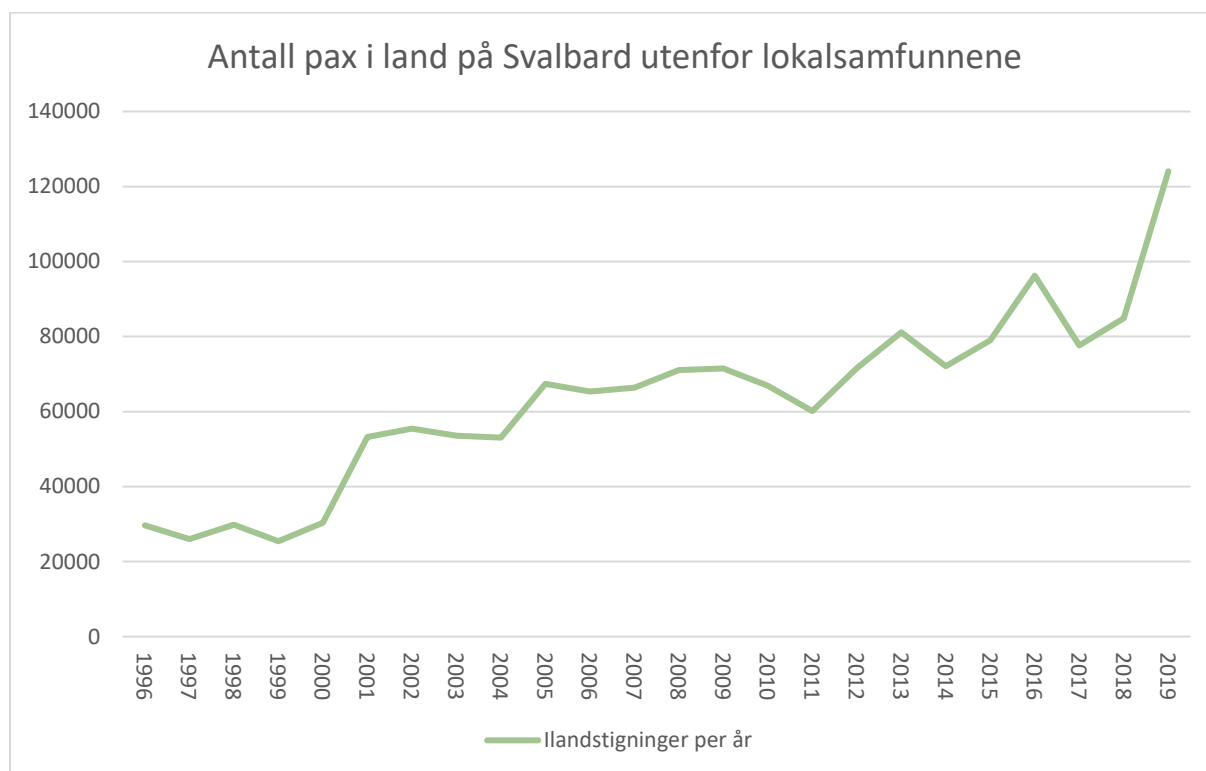
³⁷ Statistikk fra Sysselmannen på Svalbard

³⁸ DNV-GL (2020): Fase 2 – Vurdering av mulige reguleringer for å redusere belastning fra skip på miljø i verneområder. Rapportnr. 2020-0918, Rev. 2

6.2.3 Antall ilandstigninger og ilandstigningslokaliteter

I takt med økningen i antallet turistskip/-båter og turister, er det en økning i antall ilandstigninger i villmarksområder på Svalbard, jf. figur 3. Antallet ilandstigninger er et tall på antall ganger personer har gått i land fra båt utenfor lokalsamfunnene³⁹. Samlet antall registrerte ilandstigninger ved alle ilandstigningspunkter utenfor lokalsamfunnene i 1996 var 29 600 og i 2019 er antallet økt til 124 000 ilandstigninger⁴⁰.

Basert på Sysselmesterens statistikk er det estimert at 12 289 av ilandstigningene i 2019 var fra ski- og seilturer, dvs. at denne typen cruise utgjør ca. 10 % av ilandstigningene sammenlignet med ilandstigning fra tradisjonelle cruiseturer.



Figur 3. Antall ilandstigninger utenom lokalsamfunnene på Svalbard. Tallene gjenspeiler ikke direkte antall besøkende ettersom besøkende går i land på flere ilandstigningspunkter. Tallene for 2019 er reelt høyere, det manglet registreringer for 7 ilandstigningspunkter. Dersom man fremskriver registreringene fra 2017 og 2018 på de manglende lokalitetene kan man anta at det er 5000-7000 fler ilandstigninger i 2019. Kilde: Sysselmesteren på Svalbard.

En økning i ekspedisjonscruiseturisme påvirker også *hvor mange* steder på land som benyttes for ilandstigning med turister. I 1996 ble det brukt totalt 64 ilandstigningspunkter og i 2019 er tallet firedoblet til 257 ilandstigningspunkter som er i bruk, se figur 4. Dersom en ser utviklingen over flere år samlet, er også antallet aktive ilandstigningslokaliteter (dvs. ilandstigningslokaliteter som

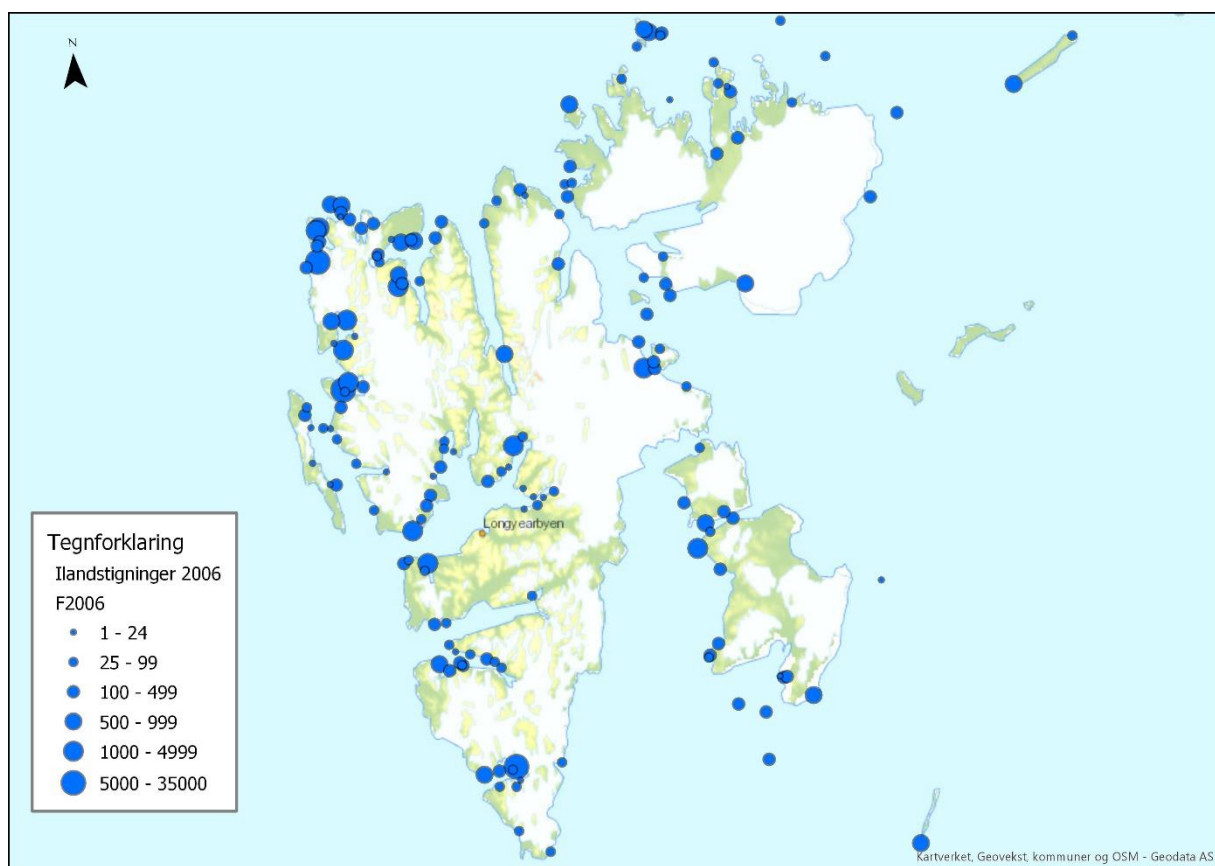
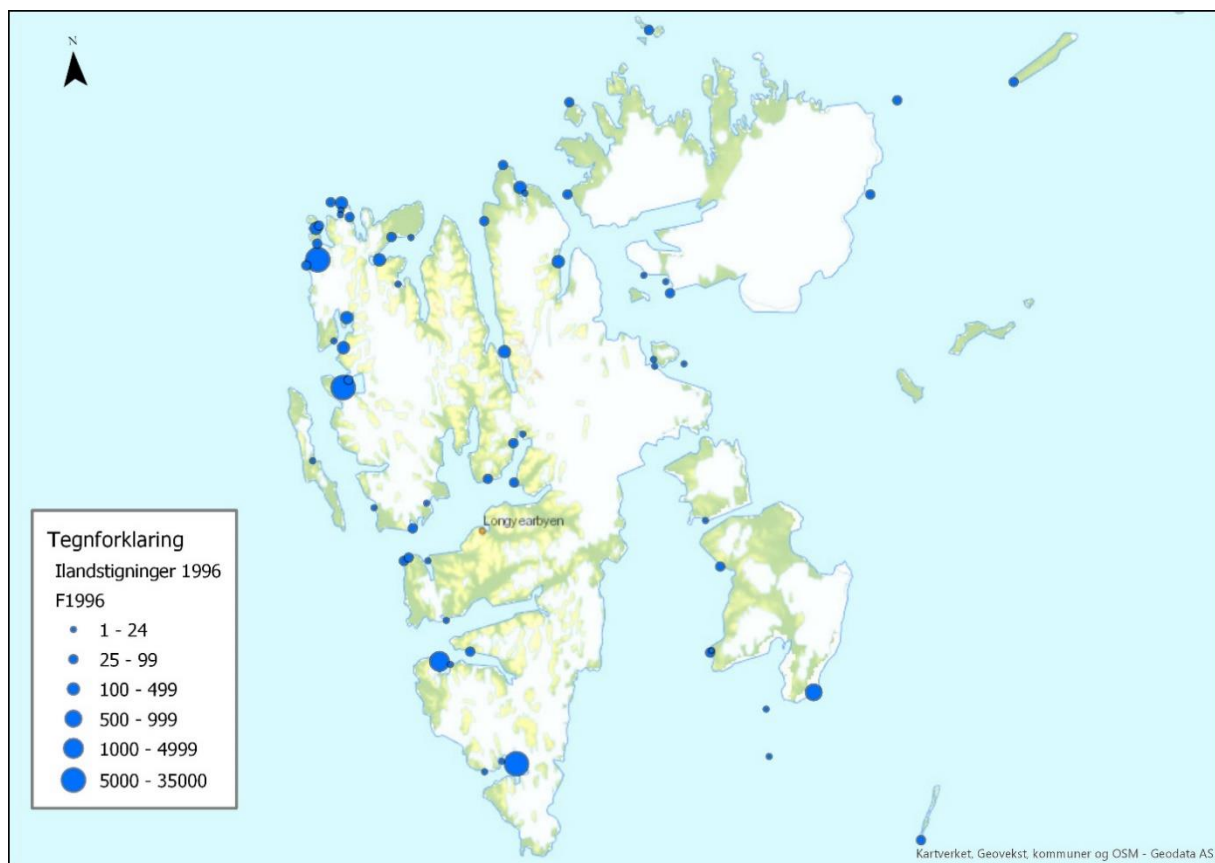
³⁹ Samme person kan telles flere ganger dersom vedkommende settes i land flere steder.

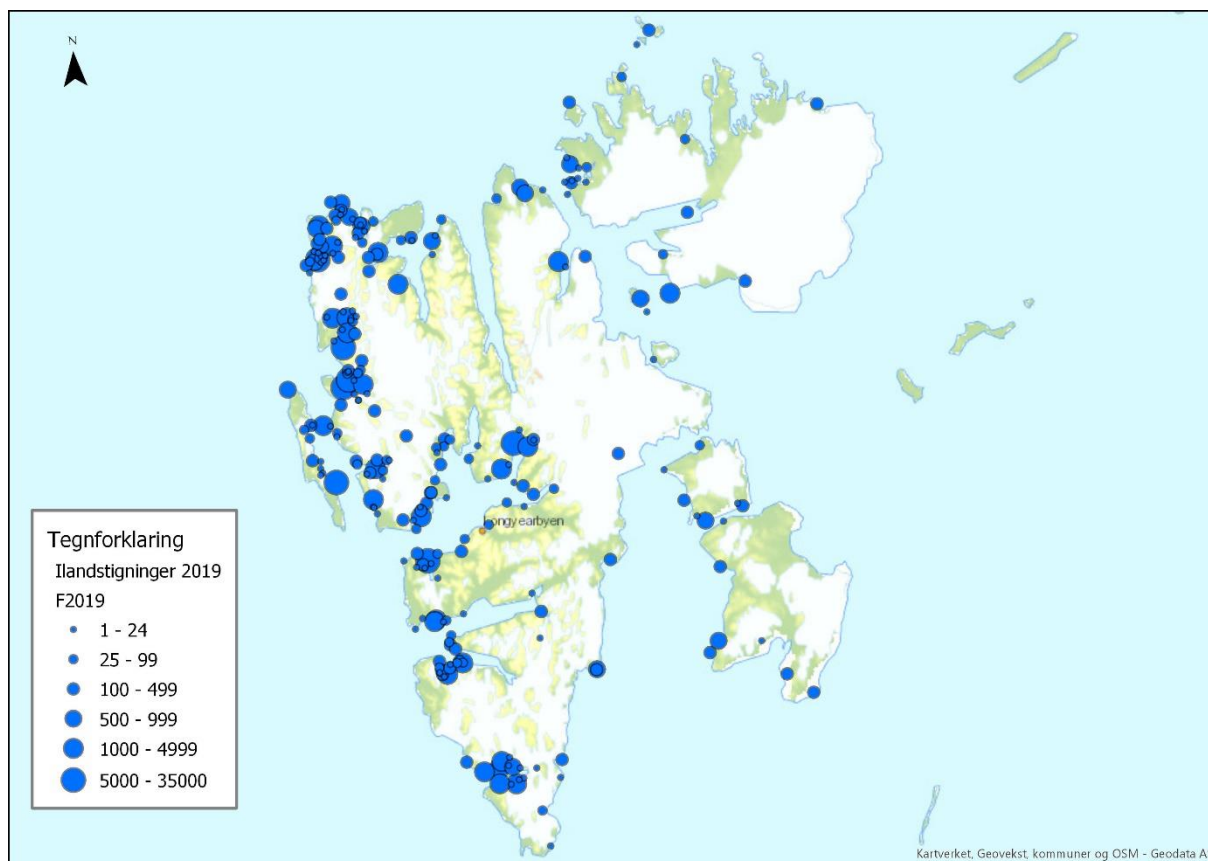
⁴⁰ Ilandstigning i lokalsamfunnene har i utgangspunktet liten miljøpåvirkning og er derfor ikke regnet med i denne statistikken.

er i bruk) vesentlig høyere fordi alle lokalitetene ikke nødvendigvis benyttes hvert år. Det totale antallet registrerte ilandstigningsplasser på Svalbard er nå over 700.⁴¹

Ønsket om å kunne tilby det økende antallet passasjerer en uforstyrret opplevelse av urørt natur og samtidig ikke forstyrre andre båter, antas å være årsaker til at stadig nye områder tas i bruk til ilandstigning. En utvikling i segmentet ski og seil kan også utgjøre noe av denne økningen i antall aktive ilandstigningslokaliteter, siden de bruker områdene på en annen måte enn de mer tradisjonelle ekspedisjonscruisene. Det er relativt mange lokaliteter som har høyt besøk, se figur 4.

⁴¹ MOSJ Miljøovervåkning Svalbard og Jan Mayen





Figur 4. Ilandstigningspunkter på Svalbard. Størrelse på sirkelen angir antall mennesker i land ved ilandstigningspunktet. Figuren viser ilandstigninger i 1996, 2006 og 2019. I 2019 var det 50 punkter med mer enn 500 ilandstigninger og 33 ilandstigningspunkter med over 1000 registrerte ilandstigninger. Kilde: Sysselmesteren på Svalbard.

6.2.4 Tilstedeværelse/frekvens i besøk

I 2019 var mellom 60 og 70 % av den totale skipstrafikken i farvannet rundt Svalbard fra passasjerskip i sommermånedene juni og juli. I tillegg kommer ferdsel fra private fartøy.

Vi har ikke statistikk som viser frekvens i besøk på populære steder utover statistikken over ilandstigninger på ilandstigningslokaliteter. Trenden de siste årene (sett bort fra 2020 og 2021) synes å ha vært daglig tilstedeværelse av passasjerskip i sommersesongen (herunder fra ekspedisjonscruiseskip) i de mest populære områdene langs vestkysten av Svalbard slik som Kongsfjorden, Krossfjorden og Magdalenefjorden. Tall fra databasen Kystdatahuset viser at fjordsystemene Kongsfjorden og Krossfjorden ble besøkt av 156 passasjerskip i løpet av juni og juli måned i 2019⁴². Tallene viser videre at i overkant av 60 båter⁴³ seilte inn til Lilliehöökreen i Krossfjorden i juli 2019⁴² og at brefronten av Monacobreen i Liefdefjorden ble besøkt av over 40 båter i løpet av samme måned.

⁴² Statistikk fra Kystverket sin database Kystdatahuset.no. Passasjerskip omfatter her oversjøiske cruisebåter og ekspedisjonscruise, herunder mindre båter som f.eks. seilbåter i kommersiell trafikk.

⁴³ Antallet omfatter alle båter og både turistbåter, båter fra fastboende og forskere med AIS.

6.3 Miljøpåvirkninger fra sjøbasert turisme

Kommersiell båtturisme på Svalbard er opplevelsesturisme der det å oppsøke arktisk dyreliv og kulturminner er svært sentralt. Turistvirksomheter oppsøker både sårbare kulturminner og leveområder for dyreliv som er viktige funksjonsområder for overlevelse og reproduksjon. Hovedsesongen for turismen er sammenfallende med den mest sårbare perioden for mange arter i det arktiske økosystemet. Påvirkningen på natur- og kulturmiljøet oppstår fra selve passasjerskipenes ferdsel, bruk av småbåter i tilknytning til passasjerskipene og ferdsel på land som skjer ved ilandstigning.

Trendene frem til 2019 viser en klar økning i ferdsel, både i antallet besøkende og antall ilandstigningslokaliteter, slik som beskrevet i kap. 6.2. Samlet må det forventes at ferdsel, i takt med økningen i reiselivet, i fremtiden vil medføre økte forstyrrelser på dyrelivet.

Sjøfuglkoloniene er attraktive besøksmål og mange fuglefjell oppsøkes hyppig av båter og passasjerskip. Stor trafikk i sjøen har skapt uheldige hendelser, f.eks. i området ved Alkhornet og Trygghamna der Sysselmesteren i 2019 oppfordret skip til å holde god avstand til fuglekolonien for å unngå flukt fra reirene. Det er også rapportert om forstyrrelser av isbjørn som følge av at båter og passasjerskip går for nært, deriblant at isbjørn som søker næring på hvalkadaver blir utsatt for forstyrrelser fra lettbåter som settes ut fra passasjerskip. Oppsynet som dekker Svalbard er begrenset og oppdagelsesrisikoen for slike hendelser er lav så lenge de ikke rapporteres inn av andre.

Ilandstigning påvirker også vegetasjon, terreng og kulturminner. Stidannelser og spor etter tråkk på ilandstigningslokaliteter viser at ferdsel påvirker vegetasjonen og morenestrukturer. Mange ilandstigningslokaliteter med vegetert mark har spor av slitasje i større eller mindre grad. Gitt naturforholdene på Svalbard er som regel slike slitasjeskader langvarige.

Gravneset er en av de mest besøkte stedene på Svalbard med et stort gravfelt fra hvalfangstperioden på 16- og 1700-tallet og har vært besøkt siden turismens begynnelse på Svalbard. I 1979 var vegetasjonen slitt bort i store deler av gravfeltet og kulturminnet var påvirket av turister ved tråkk og fjerning av gjenstander, også fra graver. Det ble i 1996 satt opp et gjerde og selve gravområdet har vært stengt for fri ferdsel siden 2002. Vegetasjonen er i ferd med å reetableres inne i gravfeltet, men det er fremdeles i dag synlige stier. Utenfor gjerdet, der det har vært fri tilgang til ferdsel, er store deler av vegetasjonen slitt vekk.

Ossian Sars naturreservat er et eksempel på et område som har hatt en sterk økende besøksutvikling: frem til 2008 lå besøkstallene her under 300 ilandstigninger i året, fra 2013 har dette tallet økt til rundt 1000. Stedet er i dag tydelig preget av slitasje med spredt stidannelse og enkelte vegetasjonsfrie områder som følge av ferdselen. Dette illustrerer at slitasjeskader kan oppstå relativt raskt etter at bruken ved lokaliteten øker. Fagerbukta er et annet eksempel med

stidannelse i terrenget etter kort tids bruk, lokaliteten er registrert med 0 besøkende frem til 2012, og etter 2012 har besøkstallet ligget mellom 507 til 1030 personer i året.

6.4 Forslag til regulering av ilandstigning i turistvirksomhet

6.4.1 Behov for regulering av ilandstigning i turistvirksomhet

For Svalbard er det satt som mål 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. 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. Eksisterende spor og slitasje i terrenget viser dette. Det registreres ny slitasje ved bruk av nye ilandstigningslokaliteter, samtidig som påvirkningen forsterkes på de lokalitetene som har gjentagende besøk. Det må også legges til grunn at økt turisme i villmarksområdene med stor sannsynlighet fører til økt forstyrrelse av dyrelivet, jf. kunnskapsbeskrivelsen i kap. 5. I tillegg må det vektlegges at særlig klimaendringer setter dyrelivet under større press enn tidligere, som beskrevet innledningsvis. Tatt i betraktning nedadgående bestander, rødlistestatus og trusselbildet for flere av artene som oppsøkes av turistvirksomheter, ansees det nødvendig å styre denne ferdselen inn i mer kontrollerte former, slik at risikoen for skade og forringelse av natur- og kulturmiljøet reduseres. Det produktet næringen lever av er et fellesgode - arktisk villmarksnatur - som er unikt i verdenssammenheng og som Norge er gitt et ansvar for å forvalte for fremtidige generasjoner. Reguleringer som innebærer en styrket forvaltning og ivaretagelse av natur- og kulturverdiene på Svalbard er også avgjørende for hvilke tilbud som kan gis til framtidige turister til Svalbard.

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. Verneområdene utgjør ca. 67 % av landarealet, og en svært stor andel av ilandstigninger utenfor lokalsamfunnene skjer i verneområdene. Turistvirksomheters bruk av verneområdene er i dag lite regulert utover de ferdselsreguleringer som gjelder for enhver, og mindre regulert enn i i verneområder på fastlandet. På fastlandet er det restriksjoner i forhold til hvor og hvordan man kan bruke en del verneområder. Aktiviteter som f.eks. organisert ferdsel, arrangement, organisert ridning og hundekjøring er i mange områder regulert av hensyn til verneverdiene i de aktuelle områdene, f.eks. gjennom en søknadsplikt.

Attraktiviteten til Arktis forventes å øke i takt med den økende etterspørselen av naturbaserte reiselivsprodukter. Reduksjon i havis gjør samtidig flere områder tilgjengelige for passasjerskip over lengre tid, og klimaendringer øker populariteten til "siste sjanse"-turisme. Det som for bare to til tre tiår siden var et lite utbygd reiseliv, har nå vokst raskt og regelverket har blitt hengende etter. Gitt økningene i volum og utbredelse av cruiseturismen i verneområdene, og potensialet for videre vekst og spredning, vurderes det som nødvendig at regelverket setter klarere rammer for denne

virksomheten og i større grad enn i dag beskytter sårbare områder og skjermer områder mot høy ferdsel. Det er derfor behov for å regulere ilandstigning i turistvirksomhet og opphold på land i forbindelse med ilandstigning i verneområdene.

6.4.2 Hovedtrekkene i forslaget

Forbud mot ilandstigning med unntak

Ilandstigning i turistvirksomhet foreslås som utgangspunkt forbudt i åtte av verneområdene, med nærmere spesifiserte unntak. Verneområdene som foreslås regulert er Ossian Sars, Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker. Unntatt fra forbudet er 42 kartfestede ilandstigningsområder i Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker. Ilandstigningslokalitetene som kan benyttes er listet i vedlegg 8 til høringsnotatet og fremgår av kart som er inntatt som vedlegg til endringsforskrifter til verneområdene, se vedlegg 4 og 5 til høringsnotatet. Forbudet foreslås 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 er at den må skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet.

Det foreslås ikke ilandstigningslokaliteter i Indre Wijdefjorden nasjonalpark. Nasjonalparken er i dag lite besøkt og benyttes lite til ilandstigning fra båt i turistvirksomhet, trolig på grunn av de store avstandene. Siden 2015 er det kun registrert en ilandstigningslokalitet i nasjonalparken - Austfjordnes - som sist ble besøkt i 2017. Austfjordnes har totalt 28 ilandstigninger de siste 5 årene. Indre Wijdefjorden nasjonalpark er således lite påvirket av menneskelig ferdsel og mer uberørt enn andre områder. Disse hensynene begrunner samlet at nasjonalparken ikke åpnes for ilandstigning i turistvirksomhet. De ytre delene av Wijdefjorden utenfor nasjonalparken vil imidlertid fritt kunne benyttes til ilandstigning innenfor rammene av øvrig regelverk.

Det foreslås heller ikke ilandstigningslokaliteter i Ossian Sars naturreservat. Dette området har en rik vegetasjon med flere sjeldne og kravfulle arter, og disse er svært sårbare for ferdsel. I tillegg ligger det største fuglefjellet i Kongsfjorden i naturreservatet. Med bakgrunn i de store natur- og verneverdiene som er i dette reservatet, anbefales ikke Ossian Sars åpnet for ilandstigning i turistvirksomhet.

I Sassen-Bunsow Land og Nordre Isfjorden nasjonalparker, Moffen, Hopen og Bjørnøya naturreservater, Festningen geotopvernområde og naturreservatene for fugl⁴⁴ vil ilandstigning i turistvirksomhet være tillatt, når regelverket ellers ikke er til hinder for det. Det samme gjelder ilandstigning i turistvirksomhet utenfor verneområder.

⁴⁴ Opplistet i kapittel 3 i forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard. Disse naturreservatene har allerede et ferdselsforbud i tiden 15. mai til 15. august.

Opphold på land i forbindelse med ilandstigning i turistvirksomhet

For lokalitetene Ytre Norskeøya og Smeerenburg i Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, samt lokalitetene Ahlstrandhalvøya-Bamsebu, Gåshamna øst, Gnålodden og Asbestodden i Sør-Spitsbergen nasjonalpark foreslås det å avgrense hvor opphold på land kan skje i forbindelse med ilandstigning i turistvirksomhet⁴⁵. Det samme foreslås for Vårsolbukta i Van Mijenfjorden nasjonalpark⁴⁶. Dette foreslås for å skjerme delområder på lokaliteten som er særlig sårbare for påvirkning fra ferdsel. De øvrige ilandstigningsområdene har ikke tilsvarende begrensninger på hvor opphold på land kan skje, og vil kunne benyttes også som utgangspunkt for turistvirksomheters turer til fots eller på ski innover på land. Det foreslås imidlertid en generell bestemmelse om hvordan ferdsel skal skje som gjelder for all ferdsel i verneområdene (nærmere omtale i kap. 6.7).

Antallsbegrensning

For de lokalitetene som tåler dårligst at mange personer går i land samtidig, foreslås en antallsbegrensning som innebærer at maksimalt 39 personer kan gå i land samtidig. Antallsbegrensningen foreslås å gjelde på 13 lokaliteter og er også her satt for å kunne holde disse lokalitetene åpne for besøk. Én av disse er Virgohamna hvor man etter forslaget dermed slipper dagens søknadsplikt. En annen er Habenichtbukta som i dag har ferdselsforbud (se kap 6.5.2).

Hvem forslagene gjelder for

Disse forslagene gjelder bare for turistvirksomheter og ikke for andre som går iland, f.eks. forskere, individuelt reisende og fastboende. Med turistvirksomhet menes det samme som turistvirksomhet i forskrift om leiropphold på Svalbard (leirforskriften) § 2 a bokstav b). Turistvirksomhet er i leirforskriften definert som "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 er sendt på høring.

Avgrensning av ilandstigningsreguleringen

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

⁴⁵ Områdene fremgår av nytt vedlegg 6 til forskrift 4. april 2014 nr. 377 om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard

⁴⁶ Området fremgår av nytt vedlegg 3 til forskrift 18. juni 2021 nr. 1980 om Van Mijenfjorden nasjonalpark på Svalbard

forbindelse med ilandstigning i sjøbasert turisme. 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.

Generell bestemmelse om ferdsel

Det foreslås samtidig en generell bestemmelse om hvordan all ferdsel på land skal skje av hensyn til natur- og kulturmiljøet. Bestemmelsen foreslås tatt inn i alle verneforskrifter slik at den vil gjelde i alle verneområder på Svalbard. Bestemmelsen foreslås å gjelde for all ferdsel i verneområdene, ikke bare ferdsel i regi av turistvirksomheter (og ved ilandstigning fra båter), men også for individuelt reisende, forskere og fastboende. Dette forslaget er nærmere omtalt i kapittel 6.7.

Ilandstigningsbestemmelse i verneforskriftene

Forbudet mot ilandstigning og regulering av tillatte ilandstigningslokaliteter 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 iland 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. Foreslått ordlyd for de enkelte verneområdene fremgår av tekstboksen under.

Nordaust-Svalbard og Søraust-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.

6.4.3 Begrunnelse

Formålet med endringen er å begrense forstyrrelse av dyrelivet og slitasje på natur og kulturminner. FNs klimapanel påpeker i sin siste rapport at klimaendringene utvikler seg raskere enn først antatt. Temperaturene i Arktis stiger mer enn dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet, og Svalbard er blant de delene av Arktis der temperaturene stiger raskest. Klimaendringene gjør terreng, vegetasjon, dyreliv og kulturminner mer sårbare for ferdsel enn tidligere, som beskrevet over i kap 5. Samtidig har ferselen i verneordene økt raskt og spredt seg til stadig flere områder. Raske klimaendringer i kombinasjon med økt ferdsel fører til økt samlet belastning som gjør det mer krevende å nå målet om å bevare den unike arktiske villmarksnaturen. Det er derfor behov for tiltak som skjermer større deler av verneområdene mot negative påvirkningsfaktorer.

Ilandstigning i turistvirksomhet representerer samlet det største ferdselstrykket utenfor Isfjorden. Ilandstigning skjer hovedsakelig i barmarkssesongen på vegetasjon som i stor grad har dårlig slitestyrke og gjenvekstevne. Tydelige spor etter ferdsel i terrenget ses allerede mange steder og klimaendringer med økt nedbør og avtagende permafrost forventes å forverre situasjonen.

Klimaendringene gjør også kulturminnene mer sårbare ved at de lettere brytes ned og forsvinner. Økt ferdsel ved ilandstigning har forsterket trusselen ved at kulturminnene utsettes for tråkk og annen slitasje, samt også ulovlig souvenirplukking.

Dyrelivet og særlig de isavhengige artene påvirkes også negativt av varmere klima og reduksjon av sjøis. Norsk rødliste for arter⁴⁷ viser at den langsiktige overlevelsen til flere høyarktiske arter er truet. Det er derfor et mål å begrense negative påvirkningsfaktorer som bl.a. forstyrrelse fra ferdsel som kan bidra til å forringe leveområdene og at arter unngår å bruke viktige leveområder.^{48 49}

Gjennom en regulering av hvor ilandstigning i turistvirksomhet kan skje, vil vi sikre at større områder skjermes mot negative effekter fra turisme. Færre landområder blir da utsatt for slitasjeskader på vegetasjon og kulturminner, og større geografiske områder kan skjermes mot forstyrrelser av dyrelivet. Reguleringen sikrer at ferselen kanaliseres til utvalgte lokaliteter og forhindrer at nye, uberørte områder tas i bruk og påvirkes. Ved å styre ferselen til områder som enten er robuste nok til å tåle denne, eller hvor ferselen allerede har ført til etablerte stier, spor etc., reduseres skadepotensialet på de åpne lokalitetene og uberørte villmarksområder kan bevares for fremtiden. Forslaget vil videre gi bedre oversikt over ferdselsmønster og påvirkning fra ferdsel i de åpne områdene, og dermed mulighet for bedre kontroll med miljøtilstanden gjennom overvåking der ferselen skjer.

⁴⁷ Henriksen S. og Hilmo O. (red.) 2015. Norsk rødliste for arter 2015. Artsdatabanken, Norge

⁴⁸ Jansen J.K. m.fl. (2010) *Reaction of Harbor Seals to Cruise Ships*. Journal of Wildlife Management 74 (6):1186–1194.

⁴⁹ Velando & Munilla. 2011. *Disturbance to a foraging seabird by sea-based tourism: Implications for reserve management in marine protected areas*. Biological Conservation 144: 1167-1174

Ved at reguleringen gjennomføres i områder som er vernet vil man øke beskyttelsen av disse områdene og samtidig medvirke til at formålet med verneområdene i større grad kan ivaretas. Verneområdene er særlig beskyttelsesverdige områder og underlagt regulering for å ivareta disse verdiene. En regulering av adgangen til ilandstigning her vurderes nødvendig for å motvirke effektene av et ferdselstrykk som har økt betydelig etter at vernebestemmelsene ble fastsatt.

Selv om ilandstigninger fører til økt slitasje og forstyrrelser også utenfor verneområdene, tilsier formålene med verneområdene at reguleringsbehovet er størst der. Formålet med vernet er i de fleste verneområdene å bevare store, sammenhengende og i det vesentligste urørte naturområder på land og i sjøen med intakte naturtyper, økosystemer, arter, naturlige økologiske prosesser, landskap, kulturminner og kulturmiljøer. Områdene er også viktige referanseområder for forskning. Svalbardmiljøloven § 16 gir adgang til å regulere all aktivitet som kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet eller kulturminner i nasjonalparkene. Naturreservater kan totalfredes, jf. svalbardmiljøloven § 17.

Samtidig som verneområdene trenger bedre beskyttelse mot påvirkninger fra ferdsel, er de også viktige for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv - da særlig nasjonalparkene. Forslaget er utformet med sikte på å ivareta dette, men innenfor rammer av vernebestemmelsene og formålet med verneområdene.

Den foreslåtte differensierte reguleringen av turistvirksomheters ilandstigning, der det på enkelte lokaliteter settes begrensning på hvor mange som kan gå i land samtidig og på hvor opphold på land kan skje, medfører at flere lokaliteter som vurderes attraktive for reiselivet kan holdes åpne til tross for områdenes sårbarhet.

Av hensyn til reiselivsnæringen foreslås det at ilandstigningsreguleringen ikke innføres i verneområdene i Isfjorden, dvs. Nordre Isfjorden nasjonalpark, Sassen-Bünsow Land nasjonalpark og Festningen geotopvernområde. Dette innebærer at ilandstigning i turistvirksomhet som hovedregel vil være tillatt i hele Isfjorden. En viktig begrensning her er imidlertid dagens forbud mot ferdsel i naturreservater for fugl, hvor det er forbudt å ferdes på land og i sjø i tiden 15. mai til 15. august⁵⁰.

Med foreslåtte regulering vil fremdeles store arealer være tilgjengelig for naturopplevelse. I de verneområdene som ikke er omfattet av reguleringen vil turistvirksomheter kunne foreta ilandstigning som i dag. Det må samtidig presiseres at flere lokaliteter i nasjonalparkene i Isfjorden er dokumentert sårbare gjennom tidligere vurderinger som er gjort. Eksempler på dette er Trygghamna, Brucebyen, Coraholmen, Flinholmen og Svenskehuset. For at natur- og kulturverdiene på disse lokalitetene skal bestå for fremtiden, må det også her tas tilstrekkelig hensyn til natur- og kulturmiljøet og det er nødvendig å følge med på utviklingen.

⁵⁰ Forskrift av 4. april 2014 nr 399 § 31

Bjørnøya og Hopen naturreservater vurderes å stå i en særstilling sammenlignet med øvrige verneområder og er derfor heller ikke foreslått omfattet av ilandstigningsreguleringen. Ilandstigning på Bjørnøya kan bare skje på begrensede områder på grunn av de topografiske forholdene på øya og ferdselen fra turisme er derfor begrenset til disse få områdene. Det er på nåværende tidspunkt relativt få ilandstigninger i reiselivssammenheng på Hopen og det anses som lite sannsynlig at dette vil øke pga. øyas beliggenhet. Etter en samlet vurdering anser vi det derfor ikke som nødvendig å innføre en slik ilandstigningsregulering i Bjørnøya og Hopen naturreservater.

Forslaget gjelder ikke for fastboende og individuelt tilreisende, som vil kunne foreta ilandstigninger som før. Slike ilandstigninger har mindre omfang, og utgjør dermed også et mindre press på miljøet i verneområdene. Ved at ferdsel for fastboende og individuelt reisende ikke begrenses av bestemmelsene, ivaretas også hensynet til at verneområdene bør være allment tilgjengelige, så langt det lar seg forene med verneformålet.

6.4.4 Utvelgelsen av ilandstigningsområdene

Samlet foreslås det å åpne 42 lokaliteter i verneområder for ilandstigning fra turistvirksomhet. De utvalgte ilandstigningsområdene for turistvirksomhet foreslås på bakgrunn av Sysselmesterens vurderinger.

I utvelgelsen av lokaliteter som kan benyttes for turistvirksomhet er det lagt vekt på:

- at lokalitetene skal være attraktive for reiselivet og tilby variasjoner i opplevelseskvaliteter
- natur- og kulturmiljøets sårbarhet for ferdsel
- at det skal være et tilstrekkelig antall lokaliteter for ilandstigning
- at lokalitetene skal ha en god geografisk spredning
- at det skal være færrest lokaliteter i naturreservatene på Øst-Svalbard

De mest attraktive ilandstigningslokalitetene for reiselivet vurderes å være de lokalitetene som er mest brukt. Utvelgelsen har derfor tatt utgangspunkt i lokaliteter i verneområder som har mer enn 500 ilandstigninger i 2018 og 2019, noe som utgjør henholdsvis 36 og 33 lokaliteter. Det er også lagt til lokaliteter som regnes som lite sårbare og som kan åpnes for ilandstigning fra turistvirksomhet. På bakgrunn av kunnskapen vi har om disse foreslås i alt 42 lokaliteter innenfor verneområdene åpne for turistvirksomhet på nærmere vilkår.

For mange av de mest benyttede områdene er det gjennomført sårbarhetsvurderinger av ulike aktører, både av Sysselmesteren selv og i tillegg av eksterne konsulenter; Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Ecofact, i tidsrommet 2008- 2013. I tillegg gjennomførte Sysselmesteren nye sårbarhetsvurderinger sommeren 2020, som dekker de fleste av de foreslåtte ilandstigningslokalitetene. På bakgrunn av disse vurderingene, hensynet til god geografisk spredning, lokalitetens attraksjonsverdi for reiselivet og hensynet til å ha et tilstrekkelig antall lokaliteter for

ilandstigning, er det foretatt en helhetsvurdering av hvilke lokaliteter som kan holdes åpne for ferdsel uten begrensninger, kun med antallsbegrensning og kun med avgrensning av hvor ferdsel og opphold kan skje. Mange av de utvalgte lokalitetene vil ha sårbare elementer som også er attraksjonsverdien ved stedet, i form av et kulturminne, hvalrosskoloni, fuglefekk o.l.

For å redusere påvirkningen fra ferdsel er det valgt en strategi der lokaliteter som allerede er påvirket i form av slitasje eller forstyrrelse videreføres fremfor å åpne nye områder for ferdsel. Sårbarhetsvurderingene er likevel aktivt brukt for å avgjøre behov for antallsbegrensning eller geografisk avgrensning av ilandstigningspunktet og ferdselen der (se omtale i kap. 6.4.6). Særlig sårbare lokaliteter er ikke foreslått som ilandstigningspunkt, dette gjelder bl.a. Ossian Sars.

I tillegg til en begrensning av hvor ilandstigning kan skje, er det behov for nærmere rammer for hvordan ferdsel i land på de utvalgte områdene skal skje for å unngå forringelse av natur- og kulturmiljøet. Det er både behov for krav til ilandstigning i turistvirksomhet generelt (omtales i det følgende i kap. 6.4.5) og særlige reguleringsbehov knyttet til enkelte lokaliteters sårbarhet (kap. 6.4.6).

6.4.5 Generelle krav i ilandstigningsområdene

Bruk av guide

De fleste turoperatører benytter i dag guide ved ilandstigning. Guidens kunnskap om natur- og kulturmiljøet og regelverket vil i praksis være viktig for å sikre at ferdselen fører til minst mulig forstyrrelse og skade på vegetasjon, dyreliv og kulturminner. Krav om bruk av guide ved ilandstigning praktiseres i dag når det gis tillatelse til ilandstigning og ferdsel i Virgohamna⁵¹, men kreves ikke på andre ilandstigningslokaliteter ettersom en her kan gå i land fritt uten søknad.

Både svalbardmiljøloven § 5 annet ledd og turistforskriften § 5 stiller krav om at virksomheter og ansatte skal være kjent med regelverket som er satt for å beskytte Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig. I tillegg kreves kunnskap for å kunne sørge for at ferdselen fyller kravene til aktsomhet etter svalbardmiljøloven § 73.

Det finnes i dag ingen sertifiseringsordning⁵² eller andre krav for å kunne praktisere som guide på Svalbard, men en sertifiseringsordning for guider er foreslått i forslaget til ny feltsikkerhetsforskrift som er på høring. Dersom den foreslåtte sertifiseringsordningen for guider på Svalbard blir vedtatt, vil kravet også gjelde for ilandstigning.

⁵¹ [Forskrift om områdefredning og ferdselsregulering på Virgohamna på Svalbard](#). Etter Sysselmesterens praksis gis slik tillatelse for turfølger på inntil 12 personer sammen med guide med tilstrekkelig kunnskap om lokaliteten. Etter denne praksisen begrenses ilandstigningen videre ved at kun tre slike guidefølger kan være på land samtidig.

⁵² Det finnes likevel ulike opplegg for intern opplæring, samt også muligheter for å ta et ettårig utdanningsprogram på UiT som "Arctic Natur Guide", men det er ingen fastsatte utdanningskrav til guider.

Inntil videre, og eventuelt frem til en slik sertifiseringsordning gjennomføres, foreslås et krav om bruk av guide som har kunnskap om natur- og kulturmiljøet på Svalbard ved ilandstigning i turistvirksomhet. Slik kompetanse anses som et rimelig krav tatt i betraktning svalbardmiljølovens bestemmelser og krav til aktsom ferdsel. Kravet til guidens kunnskap og kompetanse vurderes ikke som en større endring i forhold til dagens krav etter svalbardmiljøloven §§ 5 og 73 og turistforskriften § 5. Kravet om at ilandstigning kun kan skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet er nytt og således en strengere regulering, selv om denne i stor grad er i samsvar med dagens praksis.

Krav til ferdsel for å unngå slitasje og forstyrrelse

Det foreslås som hovedregel ingen begrensning i adgangen til å ferdes innover i terrenget når man har kommet i land på ilandstigningsområdet, med unntak av 6 områder hvor ferdsel på land er avgrenset til et bestemt område, se nærmere om dette i kapittel 6.4.6 under.

Belastningen på de åpne ilandstigningslokalitetene kan forventes å øke som følge av forslaget, spesielt i form av slitasje på terreng og kulturminner på stedet. Vi vurderer det likevel som en klart bedre løsning å kanalisere ferdsele til områder som allerede er påvirket gjennom stidannelse og slitasje, enn at flere områder tas i bruk og forringes. Stier som alt har oppstått kan benyttes av reiselivet, og ved å benytte disse kan ytterligere stidannelse i sårbar natur unngås eller begrenses. For å sikre at de åpne ilandstigningslokalitetene for reiselivet i størst mulig grad ivaretas og for å unngå ytterligere slitasje, foreslås det å stille konkrete krav til ferdsele i tråd med kravene etter svalbardmiljøloven § 73 annet ledd. Ettersom slike krav til ferdsel bør gjelde generelt i verneområdene og for enhver, foreslås bestemmelsen tatt inn i alle verneforskrifter. Etterlevelsen av denne for ilandstigning i regi av turistvirksomheter vil i praksis bli svært viktig for at natur- og kulturmiljøet på lokalitetene ivaretas. Forslaget er nærmere omtalt i kap. 6.7.

6.4.6 Særlige krav i enkelte ilandstigningsområder

Geografisk avgrensning av ferdsel på land

Det foreslås at det for 7 ilandstigningsområder avgrenses nærmere hvor ferdsel på land kan skje. Foreslått avgrensning fremgår av kart i nytt vedlegg 6 til forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og naturreservatene for fugl på Svalbard og kart i nytt vedlegg 3 til forskrift om Van Mijenfjorden nasjonalpark på Svalbard.

Formålet med å begrense ferdsel fra turistvirksomhet i disse områdene, er å hindre høyt ferdselstrykk i sårbare områder som ligger i umiddelbar nærhet til ilandstigningsområdet. Gjennom å begrense ferdsel på land, kan en således hindre ytterligere slitasje på sårbar vegetasjon, kulturminner og forstyrrelser av dyreliv, samtidig som attraksjoner på den avgrensede lokaliteten kan benyttes av reiselivet.

Antallsbegrensning for personer i land til samme tid

For 13 av lokalitetene foreslås en antallsbegrensning som innebærer at antallet personer i land samtidig ikke kan overstige 39 personer og at det skal være minst 1 guide per gruppe med 12 passasjerer. Lokalitetene fremgår av kart i vedlegg 6 til forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard (samme vedlegg som angitt over). Disse områdene har rike natur- eller kulturminneverdier som kan oppleves og formidles, men natur- og kulturmiljøet krever ekstra beskyttelse som følge av kulturminner som lett kan overses, sårbart dyreliv og områder med sårbar vegetasjon som ferdselen må styres vekk fra. En antallsbegrensning vil bidra til å redusere risiko for negativ påvirkning fra ferdsel på disse utsatte områdene og gjøre at områdene likevel kan holdes åpne for en viss ferdsel.

Tenderbåter som brukes for frakt av passasjerer har vanligvis kapasitet på inntil 12 passasjerer. Forslaget innebærer at 3 grupper med maksimalt 12 passasjerer pr. gruppe og med minst 1 guide per gruppe kan gå i land og ferdes på land samtidig i disse områdene. Dette er i samsvar med tillatelsene som i dag gis for ilandstigning i Virgohamna. Da vil guiden kunne styre ferdselen på land, noe som er enklere med en liten gruppe sammenlignet med en stor gruppe, og med færre personer i land samtidig (særlig hvor attraksjonene i området er samlet på et lite område). På lokaliteter med spesielle miljøverdier knyttet til vegetasjon, kulturminner eller geologi er det ønskelig å begrense slitasjeeffekter så langt som mulig. Ved å begrense antall personer som er i land samtidig, kan ferdselen styres til robuste partier på stedet. Antallsbegrensning anses som et avbøtende tiltak på lokaliteter som i utgangspunktet ikke vil tåle for høy ferdsel, men som på grunn av begrensningen likevel vil kunne holdes åpne.

6.4.7 Konsekvenser av forslaget

Konsekvenser for natur- og kulturmiljøet

Reguleringen vil beskytte landområder mot påvirkninger fra ferdsel knyttet til turistvirksomhet og kanalisere ferdselen til utvalgte lokaliteter. Dette vil forhindre at nye, uberørte områder tas i bruk og påvirkes og dermed bevare uberørte villmarksområder for fremtiden. Ved å styre ferdselen til områder som enten er robuste nok til å tåle denne, eller hvor ferdselen allerede har ført til etablerte stier, spor etc., samt å stille krav til ferdselen, reduseres skadepotensialet på de åpne lokalitetene. Dette bidrar til å forhindre at attraksjoner og opplevelsesverdier forringes slik at disse bevares for fremtidige generasjoner. Forslaget gir videre bedre oversikt over ferdselsmønster og påvirkning fra ferdsel i de åpne områdene og dermed mulighet for bedre kontroll med naturtilstanden der ferdselen skjer gjennom overvåking. Med færre områder for ilandstigning i verneområdene, vil tilsyn og miljøovervåking være enklere enn i dag.

Forbudet mot ilandstigning vil samtidig kunne øke presset mot de 42 områdene som kan brukes. Kravet til kompetanse hos guiden vil føre til en større sikkerhet for at kravet om aktsom ferdsel oppfylles. Reguleringen med krav til ferdselen som omtalt i kap. 6.7 forventes å bidra til at ferdselen holder seg på stier og områder hvor det allerede er slitasje, slik at det i mindre grad skapes nye spor og slitasje. Ved å ta inn krav om avstand til dyrelivet for å unngå forstyrrelser

skjerpes aktsomheten og det vil kunne gi bedre beskyttelse mot forstyrrelser. Tilsvarende vil et krav om å holde tilstrekkelig avstand til kulturminner gi kulturminner bedre beskyttelse mot tråkkskader ol.

Det er samtidig usikkerhet knyttet til om de foreslåtte kravene til ilandstigning er tilstrekkelig for å dempe belastningen på de åpne lokalitetene dersom disse blir utsatt for økt ferdsel. I kap. 6.6 foreslår vi å sette et tak for antall passasjerer på skip i alle verneområder på 200. Dette vil begrense potensialet for økt ilandstigning ved at større oversjøiske cruiseskip ikke vil kunne ta i bruk områdene i fremtiden. Overvåkning av ferdsel og natur- og kulturmiljøet i ilandstigningsområdene bør igangsettes for å følge utviklingen.

Det er også usikkerhet knyttet til hvordan utviklingen i ferdsel vil bli i områdene som ikke foreslås omfattet av ilandstigningsforbudet. Særlig gjelder dette Isfjorden hvor det også i dag finnes naturvernområder og andre sårbare områder, og som kan få et økende ferdselspress. Virkningene vil i stor grad bero på hvordan reiselivet tilpasser seg nye reguleringer og hvordan utviklingen i ferdselsmønsteret blir som følge av dette. Øvrige foreslåtte reguleringer om beskyttelse av fugle- og dyrelivet, vil gi en bedre beskyttelse enn dagens regelverk, men vil neppe kunne begrense miljøbelastningen tilstrekkelig dersom man får en betydelig økning i ferdselen i disse områdene. Utviklingen må derfor også følges nøye i Isfjorden og andre områder som ikke omfattes av reguleringen.

Konsekvenser for turistvirksomheter

Regulering av hvilke områder som kan benyttes til ilandstigning i turistvirksomhet vil gi mindre fleksibilitet for turistvirksomheter sammenlignet med dagens regelverk, hvor hovedregelen er at ilandstigning kan skje i de fleste områdene. Det er særlig den voksende ekspedisjonscruiseturismen som blir påvirket av endringene. Dagsturer arrangert fra Longyearbyen er som oftest begrenset til Isfjordenområdet som ikke er omfattet av reguleringen, og oversjøiske cruiseskip anløper i hovedsak Longyearbyen (se kapittel 6.2). I en omstillingsfase vil reguleringen kreve endringer i eksisterende turopplegg for ekspedisjonscruiseskipene der disse ikke samsvarer med forslaget, f.eks. der andre lokaliteter enn de tillatte har vært benyttet. Noe ressursbruk vil måtte påregnes i forbindelse med dette. For Virgohamna som foreslås åpnet uten søknad, vil forslaget innebære en ressursbesparelse samtidig som lokaliteten kan brukes mer fleksibelt.

Reguleringen vil kunne begrense fremtidig utvikling av nye turopplegg. Samtidig lever næringen av en arktisk villmarksnatur som er unik i verdenssammenheng, og forslagene vurderes å ivareta og opprettholde reiselivsnæringens grunnlag for naturbasert reiseliv på sikt.

Med de 42 åpne lokalitetene vil turistvirksomheter fremdeles kunne tilby ilandstigning og opplevelser i Svalbardnaturen i ulike markedssegmenter. Det er lagt vekt på at de mest attraktive lokalitetene fortsatt skal kunne besøkes, slik at de aller fleste lokalitetene med mye bruk er

videreført i forslaget, med tillegg av Habenichtbukta som åpnes og hvor det i dag er ferdselsforbud (kap. 6.5.2). Ekspedisjonscruiseskipene vil dermed fortsatt ha mange områder å benytte selv om det ikke vil være anledning til å gå i land overalt. På en ukestur kan det være behov for 1-3 ilandstigningslokaliteter pr. dag, og forslaget medfører at dette behovet fremdeles kan dekkes og vurderes også å gi rom for uforstyrrede opplevelser. Dette gjelder også i forhold til de vanskeligheter variasjoner i vær, vind og bølger kan skape for enkelte ilandstigningslokaliteter, ved at forslaget har lokaliteter som ligger nær hverandre og alternativt kan benyttes ved vanskelige forhold. Turistvirksomheter kan, i tillegg til å benytte de tillatte ilandstigningsområdene, gå iland i hele Isfjorden, andre områder utenfor verneområder og verneområder som ikke er omfattet av reguleringen. Forslagene vurderes ut fra dette å ivareta behovet for tilstrekkelige ilandstigningslokaliteter for tradisjonell ekspedisjonscruiseaktivitet.

Det er gjort unntak fra reguleringen for ilandstigning og ferdsel på snødekt og frossen mark i tiden 1. januar til 25. mai i Forlandet, Nordvest-Spitsbergen, Sør-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker. Dette innebærer at ski og seilturer, som bl.a. gjennomføres ved ilandstigning på vestsiden av Spitsbergen i april og mai, i hovedsak kan videreføres også innenfor disse verneområdene. Ilandstigning for ski and sail vil for øvrig også kunne gjennomføres i Isfjorden og andre områder som ikke foreslås regulert.

Antallsbegrensningen på 39 personer som foreslås for 13 av 42 lokaliteter vil medføre endringer for turoperatører som har et større antall passasjerer om bord enn det som tillates for ilandstigning samtidig. Det er foreslått nærliggende ilandstigningslokaliteter uten antallsbegrensning som kan benyttes for disse. Antallsbegrensningen kan for mindre reisefølger øke disse lokalitetenes eksklusivitet.

I 6 områder må ferdsel på land skje innenfor et avgrenset område, hvilket innebærer en begrensning for eventuelle lengre turer på land. Ettersom besøksattraksjonen i hovedsak vil ligge på lokaliteten hvor ferdsel er tillatt, vil behovet til de fleste turoperatørene være ivaretatt selv om det ikke tillates ferdsel utenfor avsatt område. Det er videre 36 ilandstigningsområder som ikke har slike begrensninger i ferdsel på land og som fritt vil kunne benyttes av turistvirksomheter som utgangspunkt for turer til fots eller på ski innover på land i de aktuelle verneområdene.

Bruk av guide er i dag vanlig ved ilandstigning med turister, og et forskriftsfestet krav om dette vil derfor for de fleste aktører være i tråd med etablert praksis. Kravet til guide vil medføre en kostnad for de få aktørene som ikke allerede i dag har med seg slike guider eller som benytter færre guider enn det som det stilles krav om for ilandstigning i områder med antallsbegrensning. Der guiden i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverk og aktsom ferdsel, vil det medføre en kostnad til opplæring for arbeidsgiver.

Konsekvenser for lokalsamfunnene

Forslagene til begrensninger på hvor det er tillatt med ilandstigning i turistvirksomhet omfatter ikke Isfjordenområdet eller områdene rundt lokalsamfunnene, og endrer dermed heller ikke rammene for reiselivsaktiviteten i disse områdene. Vår vurdering er at forslaget heller ikke vil begrense volumet på ekspedisjonscruisetrafikken i verneområdene på en måte som vil ha vesentlig betydning for denne virksomhetens bidrag til aktivitet og sysselsetting i Longyearbyen. Fastboende og deres mulighet til å ferdes i verneområdene som individuelt reisende vil heller ikke bli berørt. Konsekvensene for lokalsamfunnene på Svalbard vurderes ut fra dette å være små.

Konsekvenser for landbaserte turopplegg

Ilandstigning omfatter kun ilandstigning i turistvirksomhet fra sjø. Bestemmelsen om ilandstigning regulerer derfor ikke adgangen turistvirksomheter har til å bruke de samme områdene når dette skjer på annen måte enn ved ilandstigning fra sjø, f.eks. ved å gå på ski eller kjøre skuter. Dette forutsetter imidlertid at man har fått nødvendige tillatelser etter annet regelverk og eventuelle bestemmelser i verneforskrifter. Den generelle ferdselsbestemmelsen gjelder imidlertid over alt i alle verneområdene.

6.5 Endringer som følge av ilandstigningsregulering

6.5.1 Oppheve krav om stedsspesifikke retningslinjer

Dagens regelverk

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 § 21 stiller i dag et krav om at reisearrangører som vil gå i land på 15 angitte ilandstigningslokaliteter må utarbeide stedsspesifikke retningslinjer før de kan gå i land med turister. De stedsspesifikke retningslinjene har som formål å presisere verneforskriftens bestemmelser med grunnlag i kunnskap om den enkelte lokalitet og relatere denne til ferdsel på den enkelte lokaliteten.⁵³ 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.

Forslag

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

Bakgrunn og begrunnelse

Kravet om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer er en regulering som skiller seg fra miljøregelverket ellers. Utarbeidelse av retningslinjer for bruk av verneområder er en oppgave som ellers ligger til forvaltningen. I utgangspunktet bør de samme retningslinjene gjelde for alle

⁵³ Kongelig resolusjon forskrift om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard videreført fra 19732014-04-04

virksomheter som benytter sårbare områder hvor det er behov for adferdsregler for å ivareta vegetasjon, dyreliv og kulturmiljøer.

The Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO) har utarbeidet stedsspesifikke retningslinjer for sine medlemsbedrifter. Disse stedsspesifikke retningslinjene inneholder kart og gir veiledning om sårbare områder hvor tråkk bør unngås og lignende på lokalitetene som har et slikt krav. De foreslåtte bestemmelsene om ilandstigning i turistvirksomhet vil ikke kunne være like detaljerte som slike stedsspesifikke retningslinjer, og vil som hovedregel måtte knytte seg til generelle bestemmelser om adferd og ikke adferdsregler som er spesifikke for det enkelte ilandstigningsområdet. Stedsspesifikke retningslinjer kan imidlertid fastsettes i forvaltningsplaner for området eller forvaltningen kan på annen måte gi veiledning om hva som vil være aktsom ferdsel i bestemte områder.

Av de 15 lokalitetene som i dag har krav om stedsspesifikke retningslinjer foreslås 6 lokaliteter stengt for turistvirksomheter på grunn av områdenes sårbarhet, og kravet om retningslinjer er derfor uansett ikke aktuelt å videreføre for disse.

Det er 9 lokaliteter⁵⁴ som har krav om stedsspesifikke retningslinjer som er foreslått som ilandstigningslokaliteter. Av disse 9 lokalitetene er 4 områder foreslått regulert gjennom at området for tillatt ferdsel på land avgrenses for å beskytte sårbare lokaliteter på stedet (omtalt i kap. 6.4). Det er videre 4 lokaliteter som reguleres gjennom en antallsbegrensning ved at antallet personer som kan gå i land samtidig maksimalt er 39 personer (omtalt i kap. 6.4). Alle de 9 lokalitetene vil i tillegg være underlagt foreslåtte ferdselsbestemmelse og krav om guide med kompetanse om aktsom ferdsel (omtalt i kap. 6.4 og 6.7) og kravet til aktsomhet generelt. Dette gir dermed samlet en forbedret beskyttelse av disse ilandstigningsområdene enn på det tidspunktet en regulering med stedsspesifikke retningslinjer ble fastsatt.

Det vurderes også at en videreføring av eksisterende bestemmelser om stedsspesifikke retningslinjer, sammen med foreslåtte regulering, vil medføre at reguleringene på ilandstigningsområdene blir mer komplisert enn nødvendig.

Utarbeidede stedsspesifikke retningslinjer kan i praksis likevel være nyttige for turoperatørene for å ivareta krav til aktsomhet i miljøregelverket ved aktivitet på stedet på de 9 lokalitetene som foreslås videreført som åpne ilandstigningslokaliteter. Retningslinjene kan oppdateres, brukes, og videreutvikles for å oppfylle foreslåtte krav til ferdselen, selv om kravet til slike stedsspesifikke retningslinjer ikke skulle bli videreført i forskriften.

⁵⁴ Ytre Norskøya, Smeerenburg, Sallyhama, Alstrandhalvøya, Gåshamna, Gnålodden, Signehamna, Kapp Lee og Andretangen.

Forvaltningen vil vurdere behov for presisering av generelle retningslinjer for ferdsel, basert på ferdselsrådene i Norsk Polarinstituttts veileder om ferdsel og dyreliv på Svalbard⁵⁵ og annet kunnskapsgrunnlag. Slike retningslinjer kan utarbeides uten at forvaltningen trenger hjemmel i lov eller forskrift. Presisering av verneforskrifter vil også kunne tas inn i forvaltningsplaner for verneområdene. Enkelte slike retningslinjer er allerede fastsatt i forvaltningsplan for Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater⁵⁶.

Konsekvenser av forslaget

Forslaget innebærer at det ikke lenger vil være krav om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer på 9 lokaliteter som vil være åpne for ilandstigning i turistvirksomhet. Retningslinjene vil fortsatt kunne oppdateres, videreutvikles og benyttes som et virkemiddel for å ivareta aktsom ferdsel ved operatørenes ilandstigning. Turistvirksomheter uten utarbeidede retningslinjer vil imidlertid også kunne gå i land på de 9 aktuelle lokalitetene så lenge de ellers oppfyller kravene i regelverket. Det er usikkert om forslaget i fremtiden vil føre til økt ferdsel i disse 9 områdene ved at turistvirksomheter som ikke har slike retningslinjer i større grad vil ta områdene i bruk. De aller fleste passasjerskip med flere enn 12 passasjerer som har operasjoner på Svalbard er organisert gjennom AECO som har utarbeidet slike retningslinjer. De fleste mindre båter (under 12 passasjerer) er imidlertid ikke medlemmer av AECO, og forslaget kan innebære økt besøk fra disse.

Generelle ferdselsregler vil bidra til beskyttelse av natur- og kulturverdier på de 9 lokalitetene dersom kravet om å utarbeide stedsspesifikke retningslinjer oppheves. Forslaget om avgrensning av hvor ferdsel kan skje på land på 4 av lokalitetene og antallsbegrensning på 4 av lokalitetene vil også bidra til beskyttelse av natur- og kulturmiljøet når kravet om stedsspesifikke retningslinjer oppheves.

6.5.2 Habenichtbukta og Virgohamna

Både Habenichtbukta og Virgohamna er på grunn av områdenes spesielle verdi for formidling og opplevelse av historie på Svalbard valgt som områder turistvirksomheter kan benytte for ilandstigning. Selv om områdene åpnes for ferdsel er områdene sårbare og det er derfor særlig viktig at disse lokalitetene overvåkes.

Habenichtbukta

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 Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 18. Lokaliteten har et svært godt bevart kulturmiljø med stor tidsdybde. Området egner seg svært godt til formidling og opplevelse av fangsthistorien på

⁵⁵ <https://brage.npolar.no/npolar-xmlui/handle/11250/2643849>

⁵⁶ <https://www.sysselmannen.no/contentassets/49f4382a754346a6b7f581ef9f2172fc/forvaltningsplan-for-nordaust-svalbard-og-soraust-svalbard.pdf> kap. 3.5.2.

Svalbard. Lokaliteten er foreslått som en ilandstigningslokalitet som kan brukes i turistvirksomhet. Lokaliteten foreslås derfor tatt ut som ferdselsforbudsområde av verneforskriften § 18.

Konsekvensen av forslaget er at kulturminnene i Habenichtbukta blir tilgjengelige og kan oppleves både av fastboende og tilreisende. Området er sårbart pga. kulturmiljøet som befinner seg her. Forslaget er at ilandstigning kun kan skje sammen med guide som innehar kompetanse som foreslått og en begrensning av antall personer i land samtidig. Dette er viktig for å sikre at ferdselen ikke fører til skade på kulturmiljøet. Disse kravene er omtalt i kap. 6.4.5 og 6.4.6. Ferdselsbestemmelsen som foreslått i kap. 6.7 vil også bidra til at ferdselen på stedet gjøres med tilstrekkelig aktsomhet.

Virgohamna

Virgohamna er et av Svalbards mest sentrale kulturmiljø og alle kulturminner her er fredet. Mest kjent er Andreé og Wellmans baser her i forbindelse med forsøk på å nå Nordpolen. I tillegg finnes det bl.a. rester fra en nederlandsk hvalfangststasjon som trolig ble etablert i 1636.

Dagens forskrift om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna på Svalbard⁵⁷ innebærer en områdefredning av de mange kulturminnene i Virgohamna og et forbud mot ferdsel uten tillatelse fra Sysselmesteren på Svalbard. I praksis har ferdselsforbudet medført en begrensning av hvor mange som har kunnet besøke lokaliteten samtidig. 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 og ferdes på land samtidig. Virgohamna ligger i Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark og foreslås som ett av områdene hvor ilandstigning kan skje. Det foreslås derfor at § 2 om ferdselsforbud i dagens forskrift om Virgohamna oppheves.

Konsekvensene av forslaget er at det ikke lenger vil være nødvendig å søke Sysselmesteren om tillatelse til å gå i land i Virgohamna. 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. Den foreslåtte reguleringen med en begrensning av antall personer i land samtidig, for turistvirksomheter som omtalt i 6.4.6, er i tråd med Sysselmesterens praksis og er viktig for å sikre at ferdselen ikke fører til skade på kulturmiljøet. Ferdselsbestemmelse som foreslått i kap. 6.7 vil sørge for at ferdsel på stedet kanaliseres til stiene i området og ellers gjøres med tilstrekkelig aktsomhet. Gitt praktiseringen av dagens søknadsplikt vil forslaget gi tilsvarende beskyttelse som dagens regulering.

6.6 Forslag om regulering av passasjerantall på skip i verneområder

⁵⁷ Fastsett av Riksantikvaren 3. mai 2000 med hjemmel i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4 og kgl. res. av 24. januar 1992 nr. 34 om kulturminner på Svalbard § 20.

Forslag

I dag er det ikke tillatt med flere enn 200 passasjerer om bord på skip som seiler i Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard naturreservat. Det foreslås en bestemmelse om en passasjerbegrensning på 200 passasjerer også i de øvrige verneområdene på Svalbard. Passasjerbegrensningen foreslås innført i forskrift for alle verneområder på Svalbard, utenom Møffen naturreservat fordi den ligger innenfor grensene til Norsvest-Spitsbergen nasjonalpark hvor begrensningen på 200 passasjerer vil gjelde.

Begrunnelse for forslaget

Formålet med endringen 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 i dag ikke er noen begrensning på antall passasjerer. En passasjerbegrensning vil føre til at man unngår at skip med stort passasjerantall i fremtiden tar disse områdene i bruk, noe som er viktig for å unngå ilandstigning fra et stort antall passasjerer samtidig på de åpne lokalitetene. Et slikt stort besøksantall vil lettere medføre forstyrrelser og omfattende slitasje på det verdifulle natur- og kulturmiljøet som finnes på Svalbard. Passasjerbegrensningen vil sammen med den foreslåtte begrensningen av antall ilandstigningslokaliteter i verneområdene, bidra til å unngå dette.

Bakgrunn

De siste 20 årene har det vært en rask vekst i cruiseturismen på Svalbard. Antallet ekspedisjonsskips har økt fra 14 i 2001 til 73 i 2019. Antall passasjerer på ekspedisjonsskipene har økt tilsvarende, fra ca. 3 400 i 2001 til 23 500 i 2019. Samlet antall registrerte ilandstigninger ved alle ilandstigningspunkter utenfor lokalsamfunnene var 53 200 i 2001, 79 000 i 2015 og i 2019 hadde antallet økt til 124 000 ilandstigninger.

I tillegg kommer et økende antall passasjerer på store oversjøiske cruiseskip. I 2018 og 2019 var det henholdsvis 45 000 og 39 000 passasjerer som kom til Svalbard med denne typen cruiseskip. Denne veksten skaper et behov for reguleringer som effektivt kan begrense forstyrrelse av dyrelivet og slitasje på vegetasjon og kulturminner knyttet til cruiseturismen og ilandstigninger fra cruiseskip. Utvikling i cruiseturismen er ytterligere omtalt i kapittel 6.2. Effekter av ferdsel på natur og kulturminner er nærmere omtalt i kapittel 6.3.

	2001	2015	2019
Antall ekspedisjonsskip	14	30	73
Antall passasjerer på ekspedisjonsskip	3400	14 400	23 500
Antall ilandstigninger utenfor lokalsamfunn	53 200	79 000	124 000

Figur 5. Utvikling cruiseturisme på Svalbard i perioden 2001-2019.

I 2020 førte Covid-19 til at aktiviteten ble betydelig redusert, og det er i dag usikkert hvordan aktiviteten vil bli de nærmeste årene. Det er imidlertid grunn til å tro at aktiviteten vil ta seg opp igjen når pandemien er over.

I de to store naturreservatene på Øst-Svalbard og de tre store nasjonalparkene i vest, er det i dag krav til skipenes drivstoffkvalitet som innebærer at skip som anløper disse verneområdene ikke skal bruke eller ha om bord annet drivstoff enn en konkret angitt type marin diesel (kvaliteten DMA i samsvar med ISO 8217 Fuel Standard). Drivstoffpåbudet gjør at fartøy som ferdes i området ikke kan ha tungolje om bord. Drivstoffpåbudet medfører at de fleste store oversjøiske cruiseskipene ikke benytter disse verneområdene i sin virksomhet i dag.

Fra 1. januar 2022 blir det forbudt for skip som anløper territorialfarvannet rundt Svalbard å ha om bord petroleumbasert drivstoff med høyere tetthet, viskositet eller stivnepunkt enn tillatt for marin gassolje, jf. ny § 82a i svalbardmiljøloven. For varetransport og bulktransport til og fra Longyearbyen og Barentsburg gjelder dette fra 1. januar 2024. Dagens krav til drivstoffkvalitet i de to store naturreservatene på Øst-Svalbard og de tre store nasjonalparkene oppheves (omtalt i kap. 8.9).

I dag er det bare cruiseskip av moderat størrelse som trafikkerer de tre nasjonalparkene i vest. Dette er i stor grad de samme skipene som trafikkerer naturreservatene på Øst-Svalbard, der det er satt en grense på 200 passasjerer. Dersom de store oversjøiske cruiseskipene i fremtiden går over fra tungolje til det som vil være tillatt drivstoff i territorialfarvannet, vil det kunne føre til at denne typen fartøyer vil anløpe flere av verneområdene. Dette vil kunne medføre betydelig mer ferdsel og trafikk i nasjonalparkene og de andre verneområdene enn i dag.

Den foreslåtte reguleringen av ilandstigningslokaliteter i mange av verneområdene vil kanalisere ferdsele til noen gitte lokaliteter det er tillatt å bruke. Selv om den foreslåtte reguleringen av ilandstigningslokaliteter har bestemmelser om hvordan ferdsel ved ilandstigning skal foregå, vil dette ikke være tilstrekkelig til å hindre økt belastning dersom antallet ilandstigninger blir for høyt. En passasjerbegrensning vil bidra til å holde dette antallet nede. Det er derfor behov for en passasjerbegrensning også i områder hvor det foreslås en regulering av ilandstigningsaktivitet.

Retten til uskyldig gjennomfart

Det rettslige utgangspunktet er at kyststater har suverenitet i indre farvann og sjøterritoriet, jf. havrettskonvensjonen (HRK) art. 2(1) og dermed kompetanse til å vedta miljøregler. Fartøy fra alle stater har likevel rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet, jf. HRK art. 17, men ikke gjennom indre farvann.

Gjennomfarten er uskyldig så lenge den ikke er "til skade for freden til kyststaten, orden eller sikkerhet", jf. art 19, noe som blant annet betyr at fartøyet ikke kan drive "forsettelig og alvorlig forurensning i strid med denne konvensjonen", og dessutan andre typer aktiviteter. Store skip på gjennomfart, slik som lasteskip i ordinær drift eller cruisebåter på vei mellom to destinasjoner, seiler som regel på et vis som må sees på som "uskyldig".

Videre må gjennomfarten ha som formål å "krysse sjøterritoriet uten å gå inn i indre farvann eller anløpe en red eller et havneanlegg utenfor indre farvann eller "seile inn i eller ut fra indre farvann eller anløpe en slik red eller et slikt havneanlegg", jf. art. 18(1). Gjennomfarten må skje "uavbrutt og raskt" og omfatter likevel stans og ankring, men bare dersom det skjer som ledd i vanlig seilas eller er nødvendig på grunn av force majeure eller en nødsituasjon (...)», jf. art. 18(2).

De fartøyene som befinner seg i verneområdene på Svalbard hvor det foreslås passasjerbegrensninger er generelt ikke på gjennomfart, men seiler til land et sted på Svalbard eller foretar stans i territorialfarvannet som ledd i eksempelvis cruisefarten. Spørsmål om uskyldig gjennomfart vil derfor i praksis være lite relevant i denne sammenheng. Skulle skip likefullt være i uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet i verneområdene, anses de foreslåtte endringer for alle formål å være i tråd med havrettens regler om retten til uskyldig gjennomfart.

Konsekvenser av forslaget

En begrensning på 200 passasjerer vil innebære endringer for skipene som i dag benytter verneområdene for ekspedisjonscruise med flere enn 200 passasjerer.

Kystverkets satellittdata (AIS) viser at det i 2019 ble registrert 24 skip over 100 tonn som opererte med passasjerer i de to store naturreservatene på Øst-Svalbard og de tre store nasjonalparkene i vest på Svalbard.⁵⁸ Ni av disse har kapasitet for mer enn 200 passasjerer ombord. Fem av de ni skipene med passasjerkapasitet over 200 passasjerer hadde turer som gikk til naturreservatene i øst der det i dag ikke er tillatt å ha flere enn 200 passasjerer ombord. Det innebærer at skip med høyere passasjerkapasitet også benytter naturreservatene i øst, men med et lavere passasjertall enn det skipene har kapasitet for. Det legges videre til grunn at skipene som passerer gjennom nasjonalparkene i vest på vei til naturreservatene i øst kjører med redusert kapasitet for å ikke overstige grensen på 200 passasjerer.

Sysselmesterens statistikk viser også at 9 skip med kapasitet over 200 passasjerer benyttet verneområdene i 2019.⁵⁹ Tallene viser at 5 av disse 9 skipene i gjennomsnitt hadde under 200 passasjerer om bord per seilas.

⁵⁸ Statistikken gjelder IMO-registrerte skip over 100 tonn

⁵⁹ Sysselmesterens statistikk over meldte seilinger etter turistforskriften. Statistikken omfatter kun AECO sine medlemmer (95% av kommersielle aktører).

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 (angitt som skip nummer 8 i tabellen under) og 501 passasjerer (angitt som skip 9 i tabellen under).

De fire skipene som i snitt har hatt over 200 passasjerer per seilas, har i 2019 gjennomført 15 av totalt 43 seilaser, se figur 6. Om det har vært flere enn 200 passasjer om bord på samtlige av de 15 seilasene eller om det har vært over 200 passasjerer på enkelte turer med skip som i snitt har under 200 passasjerer viser ikke statistikken.

Skip	Antall seilinger 2019	Passasjerkapasitet	Passasjerantall i snitt
1	4	200	200
2	6	210	119
3	7	240	149
4	6	264	198
5	7	264	220
6	5	318	173
7	4	322	229
8	3	340	322
9	1	530	501
Totalt	43		

Figur 6 Oversikt over passasjerkapasitet, antall passasjerer per seiling og antall seilinger innenfor verneområdene for de 9 skipene som har passasjerkapasitet over 200 (Sysselmesteren).

For de skipene som i dag seiler turer med flere enn 200 passasjerer i verneområdene vil en passasjerbegrensning på 200 innebære at de enten må seile med redusert passasjerantall eller legge om aktiviteten og seile i områder der det er adgang til å seile med større antall passasjerer. Den siste løsningen kan synes lite aktuell for ekspedisjonscruise hvis alle verneområdene får en passasjerbegrensning på 200. Om man velger å seile med redusert passasjerantall, vil dette kunne medføre økonomiske konsekvenser dersom det ikke er mulig å kompensere for redusert inntekt på andre måter.

Det totale antallet ekspedisjonscruiseskip (større og mindre båter) som opererte på Svalbard 2019 er ifølge Sysselmesterens statistikk 73.⁶⁰ Kun ni av disse skipene har kapasitet over 200 passasjerer og fem av disse ni har i 2019 i snitt hatt under 200 passasjerer på sine turer. For de fire skipene med over 200 passasjerer i snitt står to skip for 11 av 15 seilinger. Gjennomsnittlig passasjerantall for disse to skipene er kun 20 til 30 passasjerer mer enn den foreslåtte passasjerbegrensningen. For disse vil derfor den økonomiske konsekvensen av en utvidelse av passasjerbegrensningen trolig bli begrenset.

Konsekvensene vurderes samlet sett som begrenset basert på totalt antall seilinger som ville blitt berørt av passasjerbegrensningen i 2019 og gjennomsnittlig antall passasjerer på skipene som i snitt har over 200 passasjerer. Dataene vurderes som representative under normale forhold.

⁶⁰ AIS-data som omtalt i kapitlet gjelder kun båter over 100 tonn.

Global cruise ship orderbook oppgir at det er omkring 30 nye ekspedisjonscruiseskip i bestilling fram til 2023. De fleste av disse er sertifisert for maksimalt 200 passasjerer, og en innføring av passasjerbegrensning på 200 i nasjonalparkene antas derfor ikke å få vesentlige konsekvenser for aktivitet som er planlagt med disse skipene dersom disse skal benyttes på Svalbard.

Større oversjøiske cruisebåter benytter i dag ikke de store verneområdene pga. drivstoffpåbudet, men benytter i hovedsak Longyearbyen og andre lokalsamfunn på Svalbard. Noen av de oversjøiske cruisebåtene har også ettermiddags- og kveldsturer uten ilandstigning i Tempelfjorden i Sassen-Bünsow Land nasjonalpark. Her er det ikke meldeplikt, så det foreligger ikke data på antall seilinger. Denne typen ettermiddagsturer må etter forslaget legges utenfor nasjonalparkene i Isfjorden. For cruiseoperatører med større cruiseskip vil reguleringen dermed innebære en ulempe for de som benytter Tempelfjorden i dag samt for de som i fremtiden ønsker å ta i bruk verneområdene. Dersom forslaget blir vedtatt, må slike skip benytte områder som ikke er vernet.

6.7 Forslag om bestemmelser for all ferdsel i verneområder

Dagens regelverk

All ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødige 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.

Forslag

Det foreslås en egen bestemmelse som sier noe om hvor og hvordan ferdsel skal skje for å unngå og begrense skade og forstyrrelse. Denne bestemmelsen foreslås tatt inn i alle verneforskrifter slik at den gjelder generelt for ferdsel i alle verneområder. Bestemmelsen gjelder dermed ikke bare på de åpne ilandstigningsområdene, men også i verneområder som ikke er omfattet av reguleringen. Videre foreslås bestemmelsen å gjelde ferdsel fra enhver, ikke bare ferdsel i regi av turistvirksomheter, ettersom slike regler for ferdsel bør gjelde for alle. Kravet innebærer 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. Der stier ikke finnes, vil en fortsatt kunne gå i terrenget. 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. Svalbardmiljøloven § 73 annet ledd angir at ferdsel ikke skal føre til unødige forstyrrelse av dyrelivet. Det foreslås at dette presiseres nærmere i ferdselsbestemmelsen ved at det stilles krav om at det skal holdes tilstrekkelig avstand til dyrelivet for å unngå unødige forstyrrelser. Bestemmelsen foreslås utformet slik:

§ .. ferdsel og opphold

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.

Begrunnelse

Med økt turisme og ferdsel på land i forbindelse med ilandstigning, fotturer, telt- og leiropphold mv. er det blitt tydelige spor etter menneskelig ferdsel, også i verneområdene. Flere steder er det 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 spor 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. Så lenge ferdsel er tillatt viser dette at det kan være vanskelig å vurdere den enkeltes, evt. den enkelte gruppes, ferdsel i en større sammenheng. Det er den samlede belastningen som er problemet. Særlig i verneområdene vurderes det derfor å være behov for konkrete regler om aktsom ferdsel.

Belastningen på ilandstigningslokalitetene som er åpne for turistvirksomhet forventes å øke. I tråd med svalbardmiljøloven § 73 annet ledd er det en målsetting å unngå at det oppstår nye slitasjespor etter ferdsel (stier), eller andre spor etter tråkk og det foreslås derfor at all ferdsel på land skal skje på sti der slike finnes. I tillegg foreslås det at ferdsel og opphold ikke skal føre til nye varige spor eller slitasje på terrenget. Bestemmelsen om ferdsel vil innebære at man må ferdes på stier der det finnes, men er ikke til hinder for at man for eksempel kan gå opp på et utsiktspunkt der det ikke går sti, eller videre innover i terrenget. Bestemmelsen vurderes viktig for å motvirke at en økt mengde besøkende ikke trækker opp nye stier.

Etter svalbardmiljøloven § 42 er det forbudt å skade fredede kulturminner og det fremgår av foreslåtte bestemmelse at det skal holdes tilstrekkelig avstand til slike for å unngå tråkk eller annen skade på kulturminnene. Disse bestemmelsene gjelder også for kulturminner som ligger på stier og selv om ferdsel skal kanaliseres til stier, må ferdselen gå utenom sti dersom kulturminner ligger på selve stien. Kravet om ferdsel i sti medfører således ingen lemping i kravet til aktsom ferdsel etter svalbardmiljøloven § 73 annet ledd i stien slik at ferdsel her fremdeles må ta hensyn til det som befinner seg på stien av f.eks. kulturminner eller dyreliv (som f.eks. et reir).

Ferdselsveilederen fra Norsk Polarinstitutt gir råd om hvordan en skal ferdes for å unngå forstyrrelser og vi anser at denne i størst mulig grad bør følges og at Sysselimesteren bør lage retningslinjer for aktsom ferdsel basert på ferdselsrådene. Bestemmelsen om at det skal holdes

tilstrekkelig avstand til dyrelivet har som siktemål å konkretisere viktigheten av å holde anbefalte avstandsgrenser for å hindre forstyrrelser av dyrelivet.

Kulturminner omfatter alt fra store tekniske strukturer etter gruvevirksomhet til beinrester etter fangstvirksomhet, og andre løse gjenstander som gjerne ligger spredt ute i terrenget. Et godt eksempel på dette er de mange synlige restene etter ulik virksomhet i Virgohamna gjennom lang tid. Svært mange kulturminner er sårbare strukturer som ikke tåler tråkk eller annen aktivitet. Det følger av svalbardmiljøloven § 42 at ingen må skade eller forandre et automatisk fredet kulturminne og dette fremgår også av aktsomhetsbestemmelsen i §§ 5 og 73 annet ledd. Kravet om at ferdsel skal skje på sti innebærer ikke at det er tillatt å trække/gå på kulturminner dersom de ligger i en etablert sti i dag.

Konsekvenser

Bestemmelsen vurderes i stor grad å tydeliggjøre dagens bestemmelse i svalbardmiljøloven § 73 annet ledd, og medfører således ingen store endringer for berørte. Der det tidligere kan ha vært noe uklart hva som skader, forringer eller fører til forstyrrelse, får man nå enkelte mer konkrete regler for dette. Krav om ferdsel på stier der disse finnes er en endring som i noen grad begrenser hvor ferdselen kan finne sted sammenlignet med i dag. 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 konsekvenser for reselivsnæringen utover behov for større aktomhet og nødvendig kunnskap for å utøve aktsomhet.

6.8 Forslag om delegering av myndighet til å regulere ferdsel

I Nordaust-Svalbard og Sør-Svalbard naturreservater har Miljødirektoratet delegert myndighet til å regulere og forby ferdselen innenfor avgrensede deler av land og sjø gjennom forskrift (med unntak av gjennomfarten i Hinlopenstredet, Heleysundet og Freemansundet som ikke kan reguleres). Adgangen til å regulere ferdselen gjelder bare når det er nødvendig for å unngå forstyrrelse av dyrelivet, slitasje på vegetasjonen eller kulturminner eller for å bevare områdenes verdi som referanseområde for forskning, jf. forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sør-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 22. Tilsvarende myndighet er gitt Miljødirektoratet i Sassen-Bünsow Land, Nordre Isfjorden, Van Mijenfjorden nasjonalpark, Indre Wijdefjorden nasjonalpark og Ossian Sars naturreservat og Festningen geotopvernområde, samt i verneområder på fastlandet. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil og har ikke vært benyttet. Slike reguleringer må skje i forskrifts form og følge kravene for forskrifter etter forvaltningsloven kap. VII og innebærer at et forslag må utredes og sendes på høring.

Det vurderes som en mangel i regelverket at denne myndigheten til ferdselsreguleringer i avgrensede områder ikke er fastsatt i Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker og i naturreservater for fugl, når den er innført i andre nasjonalparker og

naturreservater på Svalbard. Det foreslås derfor at gjeldende § 22 flyttes til ny § 38a i kapittel 4 om fellesbestemmelser i forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard, slik at den samme bestemmelsen vil gjelde for alle verneområdene i forskriften.

7. Beskyttelse av isbjørn

7.1 Dagens regelverk for isbjørn

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.

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 leirforskriften⁶¹ 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.

7.2 Forslag til endring i bestemmelser om isbjørn

Forbudet mot å oppsøke isbjørn i svalbardmiljøloven § 30 fjerde ledd foreslås skjerpet og flyttet til § 30a slik at alle reguleringer om isbjørn nå samles i § 30a. Det foreslås at forbudet omfatter det 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 foreslås det en avstandsgrense til isbjørn på 500 meter. Dersom man oppdager en isbjørn på land, på isen og til sjøs nærmere enn 500 meter foreslås det en plikt til å trekke seg unna. Avstandsgrensen vil ikke gjelde innenfor bebodd område, på forskningsstasjoner, ved opphold på hytter, i telt eller lignende.

Det foreslås også noen justeringer i begrepsbruken i gjeldende ordlyd i § 30 a. "Organisert turopplegg" foreslås erstattet med "turistvirksomhet", slik at begrepsbruken er harmonisert med feltsikkerhetsforskriften, leirforskriften og verneforskriftene (se mer om dette i punkt 6.4.2 og 9.2) Den senere tiden har det blitt mer vanlig at isbjørnen trekker inn mot lokalsamfunnene. Derfor foreslås det en liten innstramming i hvor kravene i bestemmelsen skal gjelde geografisk. Istedenfor

⁶¹ Forskrift om leiropphold på Svalbard (FOR-2002-06-27-731)

at kravene i svalbardmiljøloven § 30 a skal gjelde utenfor "bosettinger", foreslås det at kravene 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". Dette er kun en presisering og innebærer ingen realitetsendring.

7.3 Bakgrunn

Isbjørn er klassifisert som sårbar i Norsk rødliste for arter²⁶ og på den globale rødlista⁶². 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 ferdse 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 forstyrrelse på demografiske parametre 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 ferdse.

Klimaendringer med mindre is påvirker ikke bare isbjørnen, det gjør også sjøområdene mer tilgjengelige for turisme, ferdse 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 ferdse vil kunne endre isbjørnens atferd ved at den blir forstyrret i sin normale aktivitet.

Økt turisme og ferdse 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 med hensyn til å styre ferdse til steder bilder eller videosnutter er tatt. Også cruiseskip kan spre informasjon om funn av bjørn, bl.a. ved melding over radiosambandet fra båt til båt. Sannsynligheten for konflikter vil særlig øke i de områder hvor isbjørnen i større grad trekker på land eller til de få områdene der det er fjordis som følge av reduksjon av havis.

Dagens regelverk er strengt, men klimaendringer og økt turisme og ferdse gjør at det er behov for å skjerpe og tydeliggjøre beskyttelsen av isbjørn.

7.4 Begrunnelse

Forslaget om forbud mot å oppsøke isbjørn uten krav om forstyrrelseseffekt vil gi en strengere regulering og dermed økt beskyttelse av isbjørn. Endringen gir en mer tydelig og enklere

⁶² IUCN, www.iucnredlist.org

bestemmelse, både med hensyn til å forstå og håndheve den. Når bjørnen oppdages, uavhengig på hvilken avstand, vil det være forbudt å nærme seg den ytterligere da dette vil være å *oppsøke*. Ute i felt kan denne reguleringen også redusere et eventuelt press den enkelte guide måtte føle fra turistgruppen om å nærme seg en isbjørn som oppdages. Videre vil forbudet ramme det å dra til steder man spesifikt vet bjørnen oppholder seg, f.eks. på bakgrunn av konkret informasjon på sosiale medier.

Forslaget om et absolutt avstandskrav vil både redusere forstyrrelse av isbjørn som oppdages innenfor den fastsatte grensen, og samtidig kunne redusere faren for konfrontasjoner som kan tilspisse seg dersom man kommer for nær. Det er krevende å fastsette hvor stor avstandsgrensen bør være. Respons på forstyrrelse av isbjørn er både situasjonsbetinget og varierer fra individ til individ. Enkelte dyr kan virke uforstyrret på avstander på et titalls meter, også ved ferdsel på snøskuter eller med båt. Andre kan reagere på snøskuterferdsel og bli skremt fra jaktområdene på isen allerede på langt hold. Særlig binner med unger er sensitive¹, noen binner med små unger kan reagere når en snøskuter er flere kilometer unna (Andersen og Aars 2008).

Isbjørnen er imidlertid en truet art som har fått forverrede leveforhold på grunn av klimaendringene, og disse vil med stor sannsynlighet fortsette å forverre seg i årene fremover. I et føre-var-perspektiv bør det tas utgangspunkt i de isbjørnene som er mest sensitive for forstyrrelse. En slik tilnærming tilsier derfor at forstyrrelse nærmere enn minst 1 km så langt mulig bør unngås. I praksis vil en så vidt lang grense kunne være vanskelig å gjennomføre, både i forhold til å kunne vurdere avstand og ikke minst å kunne oppdage isbjørn. En mer håndterlig grense vil trolig være 500 meter. Dette er en avstand som fremdeles vil kunne gi en viss grad av beskyttelse, samt også fremdeles kunne redusere faren for å komme i konfliktsituasjoner. NP har utarbeidet en veileder for ferdsel på Svalbard for å begrense forstyrrelser og ivareta egen sikkerhet. I denne gis bl.a. råd om hvordan man bør opptre ift den generelle isbjørnfaren, og i konkret møte med isbjørn¹² hvor rådet er ikke å la bjørnen komme nærmere enn 150-200 meter før varselskudd løsnes. En avstandsgrense på 500 m vil dermed også ha en sikkerhetsmessig side.

Sammen med avstandsgrensen foreslås også regulert en plikt til å trekke seg unna dersom isbjørnen oppdages eller påtreffes nærmere enn 500 m. En slik plikt anses i praksis like viktig som en avstandsgrense i seg selv og utfyller avstandsgrensen og begrunnelsen for denne.

7.5 Konsekvenser av forslaget

Forslaget innebærer at det vil være forbudt å oppsøke isbjørn generelt og en plikt til å holde en avstand på 500 m når isbjørn oppdages i felt, og vil gi isbjørn økt beskyttelse mot forstyrrelser fra ferdsel. Forslagene vil begrense adgangen til å oppleve isbjørn sammenlignet med i dag ved at all oppsøking av isbjørn blir forbudt, samt gjennom avstandsgrensen. For turistvirksomheter vil

forslaget gjøre det forbudt å arrangere turer med formål å oppsøke isbjørn. Et slikt forbud praktiseres også i dag ved at det ikke tilbys turer med formål å oppsøke isbjørn.

For å kunne oppfylle avstandsgrensen, bør man ha med seg utstyr for å måle avstand på lik linje med annet utstyr man må ha med ved ferdsel på Svalbard. Slikt utstyr finnes i mange og enkle varianter fra apper som bruker telefonens kamera, til kikkerter med integrert avstandsmåler og selvstendige målere. Dersom man er usikker på avstand til isbjørn som oppdages, er konsekvensen at man må trekke seg tilbake så langt at man er sikker på at avstanden er over 500 m.

8. Motorferdsel

8.1 Oversikt over forslagene

Det foreslås flere endringer i forskrift om motorferdsel på Svalbard. Forslagene er:

- Forbud mot bruk av snøskuter på islagte sjøområder i bestemte fjorder (kap. 8.2)
- Forbud mot bryting av fastis (kap. 8.3)
- Fartsbegrensning på 5 knop i sjø i avstand på 500 m i sjø fra bestemte fuglefjell (kap. 8.4)
- Krav om å holde 300 m fra liggeplass for hvalross ved motorferdsel i sjø (kap. 8.5)
- Forbud mot bruk av undervannsfartøy (kap. 8.6)
- Krav om godkjent arealplan for kjøring etter bestemmelse om motorferdsel i arealplanområder og krav om tillatelse for kjøring for bygge- og anleggsvirksomhet på hytter (kap. 8.7).
- Tillatt med bruk av elektrisk sykkel i terrenget på snødekt og frossen mark i samme områder som det er tillatt å bruke snøskuter og beltebil (kap. 8.8)

Dagens krav til drivstoffkvalitet i Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker oppheves (kap. 8.9).

Det foreslås videre at dagens bestemmelse i motorferdselsforskriften § 8 om områder hvor fastboende og tilreisende kan benytte beltemotorsykkel mv deles opp i nye bestemmelser § 8 - § 8c, slik at reguleringen av motorferdsel for fastboende og tilreisendes gis i egne bestemmelser. Begrepet "organisert turopplegg" foreslås ikke videreført, men erstattet med begrepet "turistvirksomhet" for samordning med begrepsbruken i forslag til ny feltsikkerhetsforskrift, slik som også foreslått i leirforskriften og i nye bestemmelser for naturvernområder. Begrepet turistvirksomhet er foreslått definert i leirforskriften § 2a og omfatter alle former for turisme. Det antas ikke å innebære noen realitetsendringer fra dagens begrepsbruk.

8.2 Forbud mot motorferdsel på sjøis i utvalgte fjorder

Dagens regelverk

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. Motorferdselsforskriften § 8 åpner for bruk av snøskuter og beltebil for fastboende og

tilreisende i områder fastsatt i kartvedlegg A og B til forskriften. 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 i Billefjorden, Tempelfjorden og Rindersbukta i Van Mijenfjorden i 2018, 2019, 2020 og 2021.

Den 18. juni 2021 ble utvidelsen av tidligere Nordenskiöld Land nasjonalpark vedtatt. Nasjonalparken heter nå Van Mijenfjorden og forbud mot motorferdsel på sjøis er alt vedtatt i denne verneforskriften. Forslagene under er likelydenede med forbudsbestemmelsen om kjøring på sjøis i Van Mijenfjorden nasjonalpark, slik den er fastsatt i verneforskriften.

Forslag

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

Vi foreslår flere unntak fra forbudet for å imøtekomme behov for å benytte sjøisen. Fastboende foreslås å kunne krysse sjøisen på tvers på korteste farbare rute på Billefjorden, Tempelfjorden og Van Mijenfjorden. 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. For tilreisende vil det være tilsvarende adgang til å krysse sjøisen på Billefjorden og Tempelfjorden, men ikke Van Mijenfjorden bortsett fra når dette er nødvendig for adkomst til hytter. Tilreisende vil ikke ha anledning til å ferdes på eller krysse Dicksonfjorden.

Fastboende som skal bruke snøskuter i Sør-Spitsbergen nasjonalpark må søke Sysselmesteren om tillatelse til kryssing av Van Keulenfjorden⁶³.

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 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.

⁶³ Fastboende må også søke om motorferdsel i Sør-Spitsbergen nasjonalpark.

Sjøisen på nordsiden av Van Mijenfjorden langs land benyttes av turistvirksomheter i forbindelse med rundturer idag. 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.

Begrunnelse

Formålet med endringen er å forebygge forstyrrelse av ringsel og isbjørn i en tid hvor 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.

Bakgrunn

Klimaendringene i Arktis har medført store endringer i forekomst av sjøis. Havisen reduseres stadig i utbredelse og forekomsten av flerårsis er redusert. I det sentrale polbassenget ble havistykkelsen redusert med over 65% fra 1975 til 2012⁶⁴. Målinger viser at reduksjonen skjer raskere enn før, og raskest i sommer- og høstmånedene. Minkende sjøis i fjordene rundt Svalbard er en begrensende faktor for bestandsutviklingen for ringsel og dermed en begrensning i arealer der isbjørnen kan jakte på ringsel. Motorferdsel på sjøisen har med stor sannsynlighet negativ innvirkning på isbjørnen og ringselens bruk av de samme områdene. 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 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 både sårbarheten til disse artene og potensialet for forstyrrelser fra snøskutertrafikk med stressresponser for dyrene som flukt og unnvikelse av viktige leveområder, øker.

Studier viser at isbjørnen er følsom for forstyrrelse, og kan under gitte forhold reagere på støy/motorferdsel på flere kilometers hold. Særlig binner med unger er svært vare for

⁶⁴ Miljøstatus

forstyrrelser⁶⁵. Tilsvarende funn i form av negativ respons på motorferdsel er registrert også for andre arter som ringsel, svalbardrein⁶⁶ og fjellrev⁶⁷. Klimaendringer og økt ferdsel gjør det viktig å begrense skutertrafikken i områder og i tider der dyrelivet er særlig sårbart, samt å kanalisere motorferdselen slik at den forstyrrer minst mulig.

Tempelfjorden og Billefjorden er terskelfjorder⁶⁷ som de seneste årene stort sett hvert år har hatt noe is i april og mai, i motsetning til andre fjorder på vestsiden av Spitsbergen. Fjordene har regelmessig tilhold av sel og isbjørn, herunder binner med unger. Begge fjordene har brefronter som er særlig viktige kasteområder for ringsel og jaktområder for isbjørn.

Van Mijenfjorden er også en terskelfjord. Denne fjorden skiller seg ut ved at den fortsatt har stabil fjordis over store områder de fleste år. Dette skyldes de stedlige forholdene med Akseløya som en sperre mot inntrenging av temperert atlantehavsvann fra havstrømmer som følger vestkysten av Spitsbergen nordover. Særlig fjordarmene Rindersbukta og Fridtjofhamna, som begge har brefronter, har utpekt seg som viktige områder for ringsel og isbjørn. Van Keulenfjorden er i likhet med Van Mijenfjorden svært viktig for noen individer av isbjørn og også andre isavhengige arter, særlig innerst der Liestølbreen/Doktorbreen munner ut i fjorden.

Dicksonfjorden har vanligvis fastis, og er en viktig fjord for kasting for ringsel og dermed også et viktig matfat for isbjørn. Fjorden danner en yttergrense for hvor tilreisende kan ferdes og tilreisende vil dermed ikke ha behov for å krysse isen. Det åpnes derfor ikke for ferdsel her for tilreisende.

Konsekvenser

Et permanent forbud mot ferdsel på sjøis i disse områdene vurderes som nødvendig for å beskytte dyrelivet. Forbudet innebærer at fastboende, tilreisende og turistvirksomheter ikke fritt kan benytte snøskuter på de aktuelle fjordene. Forslaget er med bakgrunn i de varierende isforhold fra år til år, og de siste års midlertidige reguleringer ikke noe nytt, med unntak av at noen flere fjordområder omfattes av forbudet. Adgangen til å krysse sjøisen og motorferdsel på sjøisen langs land, som beskrevet, vil ivareta fastboende og tilreisendes behov for å benytte sjøisen for å komme seg mellom områder de har adgang til å ferdes i og til hytter. Tilsvarende vil turistvirksomheter kunne benytte sjøisen for å krysse Tempelfjorden og Billefjorden, samt for adkomst til næringshytte i Van Mijenfjorden. 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 lokalbefolkningen, tilreisende og turistvirksomheter. Et permanent forbud mot motorferdsel på disse islagte sjøområdene vil skape en mer forutsigbar

⁶⁵ Andersen M. and Aars J. 2008. Short term behavioural response of polar bears (*Ursus maritimus*) to snowmobile disturbance. *Polar Biol* (2008) 31: 501-597

⁶⁶ Norsk Polarinstitutt (2020b). Kunnskapssammenstilling av forstyrrelseffekter av ferdsel på dyrelivet på Svalbard. Notat mars 2020.

⁶⁷ Terskelfjord er en fjord med grunn terskel ved innløpet og dyp indre del.

situasjon for de berørte enn et midlertidige forbud og skape mindre administrative kostnader hos Sysselmesteren sammenlignet med årlige reguleringer.

8.3 Forbud mot isbryting

Dagens regelverk

Fastisen har stor betydning for mange arter og isbryting kan gi en forringelse av naturmiljøet som vil kunne være forbudt etter den alminnelige regelen om ferdsel i svalbardmiljøloven § 73. Isbryting, dvs. å kjøre inn i og bryte opp is, er i dag ikke direkte regulert utover dette og det nylig vedtatte forbudet mot isbryting i forskrift om Van Mijenfjorden nasjonalpark § 6.

Forslag

Det foreslås nå et generelt forbud mot bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12a. Dette betyr at det også vil være forbudt med motorferdsel som opprettholder åpne råker i fastis og is som er i ferd med å legge seg (f.eks. som følge av andres ferdsel).

Det er behov for å kunne bryte is for enkelte nødvendige og regelmessige formål. Farleden inn til Longyearbyen havn må holdes åpen for levering av forsyninger, utskiping av kull i næringsvirksomhet, samt for båter som benyttes i forsknings- og turistøyemed med utgangspunkt i havna. Tilsvarende gjelder havna i Barentsburg. Isbryting kan videre være nødvendig for adkomst til havna i Ny-Ålesund for å levere forsyninger. Kystvakta trafikkerer regelmessig rundt øygruppa og har et bredt spekter av oppgaver etter kystvaktloven kap 3. Gjennomføring av disse vil i noen tilfeller kreve bryting av is og der nødvendige oppgaver ikke kan løses på annen måte foreslås tatt inn et unntak for disse.

Det foreslås derfor i § 12a tredje ledd at forbudet ikke skal gjelde motorferdsel for å holde farleden inn til Longyearbyen og Barentsburg åpen, for forsyninger til Ny-Ålesund, samt for Kystvaktas utføring av nødvendige oppgaver der disse ikke kan løses på annen måte. Unntaket for Kystvakta gjelder ikke i Van Mijenfjorden nasjonalpark hvor det i verneforskriften § 6 ikke er tatt inn noen unntak fra forbudet. Isbryting ut over unntakene i § 12a for eksempel til forskning- og overvåkningsformål, behandles etter motorferdselsforskriften § 13. Den generelle unntaksbestemmelsen for gjennomføring av politioppgaver, utrykning for brann- og redningstjeneste, samt Sysselmesterens nødvendige tilsyn i svalbardmiljøloven § 77 gjelder imidlertid også forbudet mot isbryting og isbryting kan derfor gjøres når det er nødvendig for utføring av slike oppgaver.

Begrunnelse

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.

Bakgrunn

Istjenesten ved Meteorologisk institutt definerer fastis som sammenhengende sjøis som dannes og blir liggende fast langs kysten festet til stranden eller en isvegg (bre på grunn), isbarriere (flytende isfront), grunne banker eller grunnstøtte isfjell. Den kan dannes på stedet ved frysing av sjøvann, eller ved at drivis fryser sammen. Fastis kan være nyfrosset eller flere år gammel. I fjordene på Svalbard dannes fastisen i hovedsak ved sterk kulde og lite vind, eventuelt ved pålandsvind over flere dager. Denne fastisen vil kunne ligge lenge, men ved sterk fralandsvind vil den kunne bli brutt opp. Områder med fastis er markert på istjenestens iskart som oppdateres daglig.⁶⁸

Fastisen er et viktig økologisk funksjonsområde som er svært sårbar som følge av klimaendringene. Klimaendringer har gitt mindre isutbredelse, samtidig som isen også er tynnere og ligger et kortere tidsrom enn før. Som en følge av denne utviklingen har også båttrafikken økt og denne kombinasjonen gjør at det er behov for en tydelig regulering av isbryting. Arter som er knyttet til sjøis er svært sårbare som følge av klimaendringene og det er derfor behov for å beskytte isen som økologisk funksjonsområde. Dette gjelder særlig fastis, som blir stadig mindre utbredt på grunn av klimaendringene og kan bli sterkt påvirket av isbryting.

Fastis er viktig som habitat både for marine og terrestriske arter. 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. Områder med fastis nær brefronter der kalvingsis fryser fast i isen eller fastis med iskoss (isflak som er presset sammen og danner ishauger) er særlige viktige kasteområder for ringsel. Disse områdene er dermed 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. Endringer i habitatet, enten det er snakk om utstrekning eller struktur, kan få store konsekvenser i økosystemene og næringskjedene som er knyttet til is. Naturlige faktorer som kan bidra til raske endringer i isforhold er vind, havstrømmer, samt temperaturendringer som kan føre til fryse- eller smelteforhold. Fjordene har på bakgrunn av slike forhold generelt vært mer is-sikre enn mer åpne sjøområder, og det er også her mange av Svalbards brefronter ligger. Ytre faktorer som isbryting, kan være uheldig og føre til at fastisen brytes opp og transporteres ut av fjorden slik at det ikke dannes is igjen i løpet av sesongen. Et forbud mot bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg, gir dermed økt beskyttelse av denne isen. Ved at forbudet også omfatter is som er i ferd med å legge seg, vil også aktivitet som kan hindre nydannelse av fastis være forbudt. Dette gjelder for eksempel motorferdsel som opprettholder åpne råker i isen.

Man finner også fastis utenfor fjordsystemene, både i Forlandsundet på vestsiden av Spitsbergen og i de mer beskyttede områdene på østsiden av Spitsbergen. Langs kysten av Storfjorden og også i

⁶⁸ <https://cryo.met.no/nb/siste-iskart>

områdene rundt Edgeøya, Barentsøya og Kong Karls Land er det i perioder fastis. For å sikre at slike områder ikke forringes av menneskelig aktivitet foreslås det derfor å gi et generelt forbud mot bryting av fastis og is som er i ferd med å legge seg innenfor hele svalbardmiljølovens virkeområde, dvs. innenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen rundt hele Svalbard.

Konsekvenser

Forslaget vurderes i all hovedsak å være en klargjørende forskriftsfastsettelse av dagens praksis etter svalbardmiljøloven § 73. Med de foreslåtte unntakene og adgangen til å gi dispensasjon etter forskriften § 13, vurderes alle tungtveiende hensyn ivarettatt. For Sysselmesteren vurderes de direkte unntakene å medføre færre søknader enn idag.

8.4 Fartsbegrensning i sjø ved fuglefjell

Dagens regelverk

Motorferdsel til sjøs er som hovedregel tillatt med unntak av enkelte områder med ferdselsforbud i verneområder. Ferdeselsforbudsområder i naturreservater omfatter bl.a. øyer og holmer som er viktige for bakkehekkende fugl og slike forbudsområder gjelder også i sjø 300 meter fra land eller skjær⁶⁹.

Svalbardmiljøloven § 30 har videre et forbud mot å jage og skade fauna generelt og som også gjelder for ferdsel i sjøen, samt forbud mot å bruke skipsfløyte, løsne skudd eller volde annen kraftig støy nærmere et fuglefjell enn en nautisk mil i tiden 1. april til 31. august. Forbudet mot støy vil for eksempel kunne ramme det å kaste anker nært opp til fuglefjellet.

Båttrafikk må ellers skje innenfor de reglene som gjelder generelt for ferdsel. Det innebærer at ferdselen 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, jf. svalbardmiljøloven § 73 annet ledd.

Svalbardmiljøloven har utover dette ikke særskilte bestemmelser som beskytter fuglefjell fra forstyrrelser fra skips- og båttrafikk.

Forslag

Det foreslås 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 foreslås å gjelde for utvalgte fuglefjell hvor behovet for regulering anses størst. Sone på 500 meter utenfor disse fuglefjellene er vist på kart i vedlegg 3 til forskrift om motorferdsel på Svalbard.

Fartsreguleringen foreslås 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 i svalbardmiljøloven § 30 tredje ledd.

⁶⁹ Forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 31

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. Det foreslås at den samme hastighetsreguleringen 500 m fra land som innføres for de øvrige fuglefjellene også innføres for de båtene som i dag har anledning til å ferdes i ferdselsforbudssonen i forskrift om fredning av Bjørnøya naturreservat på Svalbard § 9.

Begrunnelse

Formålet med forslaget er å beskytte fuglekoloniene og tilgrensende sjøområder mot forstyrrelser og støy fra 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. Ungene er i denne fasen i en svært sårbar periode og vil søke til sjø under fuglefjellene. 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).

Bakgrunn

Skip og hurtiggående småbåter som lett kan kjøre tett inntil land, kan føre til store forstyrrelser og skade i fuglefjellene. Arter som krykkje, lomvi og polarlomvi hekker i fuglefjellene og er særlig utsatt for forstyrrelser fra båttrafikk. Flere kolonier der disse artene hekker er lett tilgjengelige og blir regelmessig oppsøkt av turistbåter, både cruiseskip og småbåter. Dette gjelder for eksempel Mariasundet/Midterhuken (Bellsund), Diabasodden (Isfjorden), Fuglefjella (Isfjorden), Ossian Sarsfjellet (Kongsfjorden) og Alkefjellet (Hinlopen). I løpet av hekkesesongen (mai-august) kan enkelte kolonier bli oppsøkt nesten daglig av båter, noe som gir stor risiko for forstyrrelser og skade.

Støy fra båter og skip kan medføre at hekkende fugler forlater reirplassen og etterlater egg og unger uten beskyttelse mot predatorer. Egg og unger kan også falle ned fra fjellet som følge av forstyrrelser. I sjøen, i umiddelbar nærhet til fuglefjellene, vil det også kunne være store ansamlinger av fugl og det er derfor viktig at ferdsel på sjøen foregår med tilstrekkelig aktsomhet til disse. Særlig sårbart er forstyrrelser i hoppeperioden hvor det kan være store ansamlinger av unger på sjøen.

Forstyrrelser kan påvirke sjøfuglenes hekkesuksess, overlevelse og fremtidig reproduksjon. Alle de 10 vurderte sjøfuglartene⁷⁰ på rødlista for Svalbard er på Norsk rødliste for arter på grunn av bestandsnedgang eller liten populasjonsstørrelse²⁶. Polarlomvien er en av de vanligste sjøfuglene på Svalbard og betegnes som en indikatorart. Polarlomvien er rødlistet under kategori nær truet (NT) i den siste publiserte Rødlista for arter på grunn av en dramatisk bestandsnedgang, og vil kunne bli

⁷⁰ Alke, polarmåke, krykkje, praktærflugl, fjelljo, lomvi, polarlomvi, ismåke, sabinemåke og svømmesnipe.

omkategorisert til kategorien sårbar (VU) i ny rødliste som forventes publisert i oktober 2021.

Årsakene til denne dramatiske nedgangen antas å være knyttet til flere forhold, blant annet mangel på mat, jakt i overvintringsområder utenfor Svalbard, bifangst og menneskelige forstyrrelser⁷¹. Det er ikke mulig å gjennomføre tiltak på lokalt (eller nasjonalt) nivå for å redusere effekten av påvirkningsfaktorer som klimaendringene og matmangel. Forslaget er derfor først og fremst viktig for å redusere de lokale negative påvirkningsfaktorene og gjennom dette bidra til å redusere den samlede belastningen på sjøfuglbestandene.

Det er et stort antall fuglefjell på Svalbard og forslaget konsentrerer seg om et utvalg fuglefjell som er vurdert som særlig sårbare for forstyrrelser fra motorferdsel i sjø. Områdene ved fuglefjellene som foreslås er områder som har høyeste verdi i Primosdatasettet⁷¹ (verdikategori 3) og omfatter kolonier med over 100 000 fugl. I tillegg foreslås fartsbegrensningen innført i tilknytning til Diabasodden og Ossian Sars (som tilsvarer verdikategori 2 med mer enn 50 000 fugl), samt Pilarberget og Midterhuken. De sistnevnte er fuglefjell som er særlig utsatt for forstyrrelser fordi de ligger lett tilgjengelige.

Forstyrrelser av koloniene i fuglefjell i hekketiden kan reduseres ved at båter holder tilstrekkelig avstand og at en sørger for at farten nært fuglefjellet ikke er for høy. Ved lavere fart reduseres støy, som er en vesentlig forstyrrelsesfaktor, og det blir enklere for båtføreren å ta hensyn til flokker av fugl i sjøen slik at fugl kan svømme rolig unna fremfor å flykte unna i panikk. Faglige anbefalinger fra Norsk Polarinstitutt er at motorbåter ikke bør nærme seg sjøfuglkolonier med en høyere fart enn 5 knop for å minimere risiko for forstyrrelser av fugl som ligger på reir og fugl i sjøen. Det er anslått at forstyrrelser oppstår fra 200 m unna fuglefjellet i stille sjø og 1000 m unna kolonien i høy fart i urolig sjø. Det foreslås at en fartsbegrensning på 5 knop settes ved motorferdsel i sjø nærmere 500 m fra land utenfor fuglefjellene.

Faglige anbefalinger fra Norsk Polarinstitutt er at avstanden mellom fuglefjell og motorbåter ikke bør være mindre enn 50 meter for å unngå forstyrrelser av hekkende fugl på reir og i fjellet. Forstyrrelser som oppstår som følge av at skip og båter går for nært fuglefjellene vil kunne rammes av aktsomhetsbestemmelsene i svalbardmiljøloven mv. og det er derfor fortsatt viktig at ferdselsrådene følges.

Konsekvenser av forslaget

Forslaget vil redusere risiko for forstyrrelser og skade på sjøfugl i sjøfuglkolonier som oppsøkes av turister og andre i perioden 1. april - 31. august. Bestemmelsen vil gjelde for alle som ferdes på sjøen, også båter som ikke spesifikt besøker kolonier, men ferdes nært disse ved gjennomfart

⁷¹ Primosdatasettet ble utarbeidet for å identifisere sårbare områder som ville være spesielt utsatt for akutt forurensing. Datasettet har lagt vekt på å beskrive sårbare ressurser i perioder hvor det er kystnær trafikk/ferdsel. For sjøfugl er det derfor forekomst og sårbarhet av kolonihekkende fugl i hekketiden som er vurdert, og som har fått plass i datasettet. Datasettet er delt inn i tre verdikategorier, hvor størrelse til koloni og rødlistestatus på arter ligger til grunn for verdisettingen. Forslaget til regulering gjelder for fuglefjell i kategori 3 (høyest viktighet) samt 4 områder som man er kjent at har et stort antall besøk av båter. Kartlaget er å finne på beredskapssidene til Kystverket: <https://beredskap.kystverket.no/>

(f.eks. båter som daglig går til Pyramiden eller Barentsburg i høy hastighet). Forslaget begrenser ikke muligheten til å oppleve fuglefjell i hekketiden så lenge hastighetsreguleringen og aktsomhetsplikten i svalbardmiljøloven følges.

Svalbardkartet⁷² og Kystverkets tjeneste Kystinfo⁷³ gir i dag digitale informasjonstjenester om reguleringer i sjø, og hastighetsreguleringen bør tas inn i slike karttjenester slik at informasjonen enkelt kan benyttes ute på stedet. Kystinfo viser i dag fartsreguleringer for fastlandet. Kystverket har også nylig lansert en app som kan vise fartsgrensen der båtfører befinner seg og varseler dersom farten er for høy.

8.5 Avstandsgrense fra liggeplasser for hvalross ved motorferdsel i sjø

Forslag

Motorferdsel i sjø ved liggeplasser for hvalross er ikke spesifikt regulert i dag utover aktsomhetsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 5 og § 73 annet ledd og forbudet mot jaging mv i svalbardmiljøloven § 30 første ledd.

Det foreslås et forbud mot motorferdsel i sjø nærmere enn 300 meter fra liggeplasser for hvalross i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12b. Med liggeplass for hvalross menes plass på land hvor det ligger flere hvalross sammen. Liggeplasser for hvalross er steder hvalrossen søker tilbake til år etter år for å hvile, hovedsakelig i samlet flokk.

Begrunnelse

Formålet med forslaget er å beskytte hvalross på land mot forstyrrelser fra båttrafikk.

Bakgrunn

Hvalross er kategorisert som sårbar (VU) på rødlista på grunn av lav bestandsstørrelse. Menneskelig forstyrrelse er en av påvirkningsfaktorene sammen med habitatpåvirkning og klimaendringer.

Bestanden på Svalbard er i rask vekst, men er fortsatt lav sammenliknet med opprinnelig bestand før fredning. Hvalross bruker mye tid liggende i ro på land og hvalrossens liggeplasser er attraktive besøksmål for reiselivet.

Norsk Polarinstitutt anbefaler i veilederen Ferdsel og dyreliv på Svalbard at ilandstigning fra båt bør skje minimum 300 m fra liggeplassen for å unngå forstyrrelser av hvalross på liggeplasser.

Veilederen inneholder også ferdselsråd for ferdsel på land, hvor det er anbefalt å ikke gå nærmere enn 50 m fra hanndyr og 150 m fra hunndyr.

⁷² <https://www.npolar.no/kart/>

⁷³ <https://a3.kystverket.no/kystinfo>

Hvalrossens liggeplasser oppsøkes jevnlig og det kan være fristende å nærme seg liggeplassen med båt. Forstyrrelser av hvalross kan føre til panikkartet flukt og hvis det er unger i flokken kan disse bli klemte i hjel.

Det foreslås at motorferdsel i sjø må holde en avstand på minst 300 m fra liggeplasser for hvalross i tråd med ferdselsrådene. Det foreslås ikke spesifikke bestemmelser om avstand til hvalross ved ferdsel på land, men aktsomhetsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 5 og 73 annet ledd og presiserende nye bestemmelser om ferdsel i verneområder (se kap. 6.7) vil regulere denne ferdselen.

Begrepet liggeplass er et ganske innarbeidet begrep på Svalbard, og gjelder områder som hvalrosser benytter år etter år. Det er likevel ikke klart definert hvilke områder dette er, ettersom liggeplasser kan være lite i bruk og det kan oppstå nye. I forslaget menes med liggeplass områder hvor to eller flere hvalrosser ligger sammen på land.

Konsekvenser av forslaget

Forslaget vil gi økt beskyttelse av hvalross mot forstyrrelser på liggeplasser. Ettersom all ferdsel allerede er underlagt hensynsregelen i svalbardmiljøloven § 5 og § 73 og foreslått avstandsgrense anbefales i ferdselsrådene fra Norsk Polarinstitutt, antas det at reguleringen ikke medfører store konsekvenser. Båtfører kan benytte avstandsmåler eller holde en god sikkerhetsmargin for å holde avstandsgrensene.

8.6 Forbud mot undervannsfartøy

Forslag

Bruk av undervannsbåter er ikke regulert i miljøregelverket på Svalbard i dag, men vil være underlagt det generelle regelverket som gjelder for all ferdsel.

Vi foreslår et generelt forbud mot bruk av undervannsfartøy i forskrift om motorferdsel på Svalbard § 12d. Forbudet gjelder også undervannsfartøy som seiler på overflaten, så fremt fartøyet ikke er i uskyldig gjennomfart. Etter forskrift om motorferdsel på Svalbard § 13, kan Sysselmesteren gi dispensasjon når formålet med svalbardmiljøloven krever det, for vitenskapelige undersøkelser, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfeller. Miljødirektoratet legger til grunn at bestemmelsen er dekkende for de tilfeller det vil være ønskelig å gi dispensasjon, f.eks. i forbindelse med kartlegging, overvåkning og forskning. Det foreslås videre en definisjon av undervannsfartøy i ny § 3 bokstav j) i forskrift om motorferdsel.

Begrunnelse

Formålet med forbudet er å forebygge forstyrrelseseffekter på dyrelivet dersom det skulle bli et marked for å ta i bruk undervannsbåter på Svalbard.

Bakgrunn

Undervannsbåter brukes mange steder i verden i turistvirksomhet og til andre formål som for eksempel forskning, naturfotografering og private ekspedisjoner.⁷⁴ Undervannsfartøy finnes i mange varianter og nye typer undervannsfartøy utvikles.

Forstyrrelseseffekten av undervannsbåter på det marine livet vil kunne variere ut fra hvor dypt fartøyet manøvreres, fartøyet størrelse, støynivå og bruk av lys, sonar og eventuell bruk av lokkemidler for å tiltrekke seg dyr. 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 imidlertid viktig for de fleste marine vertebrater. Støy og interferens med akustiske funksjoner vil kunne ha varierende grad av negative konsekvenser for dyrelivets kommunikasjon, næringssøk, navigering og vern/fluktatferd for predatorer.⁷⁵

Lydnivåer under vann er generelt lavere i Arktis enn i ikke-polare regioner pga. tilstedeværelse av fastis og generelt lavere menneskelig aktivitet her sammenlignet med andre havområder. Arktis er samtidig hjemsted for en rekke endemiske marine arter som har lyd som en viktig del av sin biologiske funksjon. Lyd er viktig for mange marine dyr da de bare kan se over korte avstander, mens de kan høre lyder over store avstander da lyd spres bedre enn lys i vann. Mange former for marint liv bruker lyd som sin primære kommunikasjonsmåte for å navigere, lokalisere en make, søke etter bytte og for å unngå rovdyr eller farer. Aktiviteter som gir undervannsstøy kan påvirke disse funksjonene og forårsake stress⁷⁶. Stressreaksjoner kan medføre økt energibehov, som igjen kan påvirke overlevelsessevne og reproduksjon.

Det er store kunnskapshull for å få en fullstendig forståelse av effekten av undervannsstøy på marine pattedyr, fisk og virvelløse dyr⁷⁶. 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, og som det derfor bør beskyttes mot.

Retten til uskyldig gjennomfart

Retten til uskyldig gjennomfart gjelder også for undervannsfartøy, men i sjøterritoriet skal disse seile på overflaten for å være omfattet av retten, se havrettskonvensjonen artikkel 20. Se kap. 6.6 for mer om kyststatens suverenitet og fartøy fra alle staters rett til uskyldig gjennomfart.

Konsekvenser av forslaget

Forslaget vil føre til at undervannsfartøy ikke brukes på Svalbard. Uten forslaget vil det være risiko for økte forstyrrelser av det marine dyrelivet dersom undervannsfartøy skulle bli tatt mer i bruk i

⁷⁴ Det gjennomføres i dag blant annet ekspedisjoner med undervannsfartøy til vraket Titanic, som ligger på 3,8 kilometers dyp.

⁷⁵ Potensielle miljøeffekter av bruk av undervannsbåt for å observere dyreliv på Svalbard, Norsk Polarinstitut 1.9.2017

fremtiden. Ettersom bruk av undervannsbåter er lite utbredt på Svalbard i dag, vil forslaget ha ingen eller bare mindre konsekvenser for dagens bruk. For forskning og overvåkning antas at bruk av undervannsdroner i stor grad vil dekke behovet for undersøkelser under vann. For øvrig innebærer forslaget at det må sendes søknad til Sysselmesteren om å få benytte undervannsfartøy.

8.7 Motorferdsel i planområder

Forslag

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, jf. forskrift om motorferdsel på Svalbard § 6. I områder med godkjent arealplan er dette bare tillatt i forbindelse med virksomhet som er i samsvar med planen. Ettersom bruk av snøskuter (og beltebil for fastboende) i planområdene som hovedregel er tillatt, har bestemmelsen størst betydning for når det kan kjøres på barmark.

Det foreslås en klargjøring av bestemmelsen 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).

Begrunnelse

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.

Motorferdsel for bygge- og anleggsvirksomhet på barmark i forbindelse med arbeid på hytter bør begrenses ettersom noen hytteområder ligger i planområder, men i forholdsvis uberørt terreng uten vegtilknytning. I disse områdene er det ønskelig av hensyn til terrenget, 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).

Konsekvenser av forslaget

Forslaget innebærer at det ikke vil være direkte tillatt med motorferdsel etter § 6 i planområder uten godkjent arealplan, dvs. per i dag for planområdene Svea og Colesbukta. Dette er nå, etter nedleggingen av gruvevirksomheten i Svea, områder uten aktivitet og det er i områdene heller ikke behov for slik motorferdsel. Fastboende og tilreisende vil kunne bruke snøskuter i begge områdene, og forslaget vurderes derfor ikke å ha konsekvenser for dagens virksomhet.

Forslaget om at bestemmelsen ikke gjelder for bygge- og anleggsvirksomhet på hytter medfører at det må søkes om motorferdsel på barmark for dette formålet. 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.

8.8 Bruk av elektrisk sykkel på snødekt og frossen mark

Elektrisk sykkel anses som motorkjøretøy både etter svalbardmiljøloven § 3 bokstav k) og forskrift om motorferdsel på Svalbard § 3 første ledd bokstav c). Forbudet mot motorferdsel i terrenget utenfor opparbeidet vei og plass etter svalbardmiljøloven § 79 annet ledd og forskriften §§ 5 og 6 gjelder derfor også for elektrisk sykkel.

Det foreslås 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. Forslaget begrunnes 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. Det er ikke ønskelig å åpne for elsykling i terrenget på barmark ettersom dette kan føre til skade i terrenget og på vegetasjonen.

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 bare er tillatt på snødekt og frossen mark. Det innebærer at bruk av vanlig tråsykkel uten hjelpemotor også vil være tillatt på frossen og snødekt mark for både fastboende og tilreisende i nasjonalparkene. Bruk av sykkel på barmark vil fortsatt være forbudt. Reglene om bruk av snøskuter vil være førende for hvor fastboende og tilreisende kan bruke elektrisk sykkel.

Forslaget innebærer større adgang til bruk av elektrisk sykkel i terrenget for både fastboende og tilreisende ved at elektrisk sykkel kan benyttes i terrenget på snødekt og frossen mark i samme områder som de kan bruke snøskuter. Forslaget innebærer videre at vanlig tråsykkel kan benyttes i Sassen-Bünsow Land, Nordre Isfjorden, Van Mijenfjorden og Indre Wijdefjorden nasjonalparker i terrenget på snødekt og frossen mark, hvor det idag er et totalforbud mot sykkel.

8.9 Krav til drivstoffkvalitet (endringer i verneforskrifter)

I Nordaust-Svalbard og Sør-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker er det forbudt å bruke eller ha om bord annet drivstoff enn kvaliteten DMA i samsvar med ISO 8217 Fuel Standard for skip som anløper verneområdene jf. forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Sør-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard § 4 annet ledd og § 16 første ledd. Kravet innebærer at det i disse verneområdene er forbudt for skip å bruke tungolje eller å ha tungolje ombord.

Fra 1. januar 2022 blir det forbudt for skip som anløper territorialfarvannet rundt Svalbard å ha om bord petroleumbasert drivstoff med høyere tetthet, viskositet eller stivnepunkt enn tillatt for marin gassolje, jf. ny § 82 a i svalbardmiljøloven. For varetransport og bulktransport til og fra Longyearbyen og Barentsburg vil dette gjelde fra 1. januar 2024. Påbudet om bruk av drivstoff av kvaliteten DMA i samsvar med ISO 8217 Fuel Standard i verneområdene vil derfor oppheves, når det generelle tungoljeforbudet trer i kraft.

9. Telting og leiropphold

9.1 Dagens regelverk

Telting og leiropphold på Svalbard er i dag regulert i flere regelverk. Bestemmelser finnes i forskrift om leiropphold 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. Leirforskriften er delvis overlappende med turistforskriften i den forstand at turistforskriften pålegger turoperatør, forsknings- og utdanningsinstitusjon, samt individuelle reisende å gi melding til Sysselmesteren om felt- og turopplegg (etter forskriftens § 8) og dette omfatter også telting og leiropphold. Turistforskriften er under revisjon og forslag til ny feltsikkerhetsforskrift som skal erstatte denne sendes på høring høsten 2021.

Svalbardmiljøloven § 76 gir hjemmel til å gi forskrift om regulering av leiropphold. I leirforskriften er det gitt nærmere bestemmelser om hvor og hvordan telting og leiropphold på Svalbard kan foregå. Nedenfor følger en gjennomgang av endringene som foreslås i leirforskriften.

9.2 Forslag om endringer i leirforskriften

Definisjoner

Vi foreslår å definere begrepene telting og leiropphold, 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.

Krav om tillatelse

I leirforskriften er det krav om tillatelse for telting eller leiropphold som inngår som et fast overnattingstilbud for allmennheten, jf. § 3 og melding for telting eller leiropphold på samme lokalitet i en uke eller mer, jf. § 4. Dagens regulering i leirforskriften innebærer at et lite telt som settes opp i 3 dager, for å tilby overnatting for allmennheten, vil være søknadspliktig etter leirforskriften § 3 som henviser til svalbardmiljøloven § 57. En større lavvo som settes ut i 6 dager

og bare skal brukes til bespisning for turister, er hverken søknads- eller meldepliktig etter leirforskriften.

Det foreslås at krav til melding i gjeldende leirforskrift § 4 erstattes med krav om tillatelse da det er vanskelig å se en god begrunnelse for skillet mellom de to ulike reguleringene i § 4 og § 5 om melding og tillatelse. Vi mener det er hensiktsmessig å samordne regelverkene slik at begrepene som benyttes i forslag til ny feltsikkerhetsforskrift og leirforskriften blir mest mulig likelydende. I tillegg mener vi all organisert virksomhet i felt bør omfattes av søknadsplikten. Det foreslås på denne bakgrunn et krav om tillatelse for telting og leiropphold for turistvirksomhet, feltvirksomhet og forsknings- og utdanningsvirksomhet.

Vi foreslår i tillegg krav om tillatelse for telting og leiropphold utenfor virksomhet som nevnt over når dette skal skje på samme sted i en uke eller mer. Det foreslås ingen endring i reguleringen av annen telting og leiropphold for kortere tid enn 1 uke. Dette gjør at det fremdeles vil være mulig for f.eks. fastboende å dra på kortere turer med overnatting uten forutgående tillatelse.

Idet det innføres en generell søknadsplikt bl.a. for turistvirksomhet, foreslår vi å fjerne dagens henvisning til svalbardmiljøloven § 57 i leirforskriften § 3.

Leirforskriften gjelder idag ikke for telting og leiropphold i arealplanområder som er særskilt regulert for dette i arealplan, jf. § 2 annet ledd. Det foreslås en videreføring av at det ikke er nødvendig med tillatelse til telting og leiropphold i slike områder. Det foreslås imidlertid at reguleringen flyttes fra § 2 annet ledd til § 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. De krav som fremgår av kap III og bl.a. omhandler å unngå skade eller slitasje på vegetasjon, å rydde opp etter seg og hvor en bål plass kan etableres, bør også følges i et område avsatt til telting og leiropphold i medhold av arealplan.

Krav til søknaden

Som følge av forslaget om å erstatte meldeplikten med et krav om tillatelse, må leirforskriften § 4 om krav til hva meldingen skal inneholde endres. Vi foreslår å endre bestemmelsen slik at det stilles krav til søknaden og ikke meldingen. Det foreslås i tillegg noen språklige endringer. Det anses ikke behov for å videreføre at Sysselmasteren kan dispensere fra bestemmelsen.

Tillatelsen

I samsvar med forslaget om å erstatte meldeplikten med krav om tillatelse, må også dagens § 5 om endring av eller forbud mot telting eller leiropphold endres. Det foreslås i ny § 5 en bestemmelse som angir momenter som skal vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis. I § 5 annet ledd må henvisningen til meldte planer endres slik at det fremgår at Sysselmasteren 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 Sysselmasteren har i dag om å kunne endre

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 foreslås strøket da dette kun er en gjentakelse av bestemmelsen om fredning av isbjørn i svalbardmiljøloven § 30 fjerde ledd.

Sett i lys av ulike isbjørnhendelser de siste årene er det behov for å ta inn ytterligere krav for bedre å kunne avverge angrep fra isbjørn. Dagens § 11 fjerde ledd foreslås endret slik at det innføres et nytt krav om våken og organisert isbjørnevakt for telting og leiropphold som krever tillatelse etter § 3 første ledd. Kravet er begrenset til tilfeller hvor det er personer i leiren. Bakgrunnen for forslaget er erfaringer som viser at snublebluss og/eller vakthund kan være utilstrekkelig. Forslaget anses i stor grad å være i tråd med eksisterende praktisering, men er likevel en viktig tydeliggjøring. Forslaget gjelder telting og leiropphold for turistvirksomhet, feltvirksomhet og forsknings- og utdanningsvirksomhet. For telting og leiropphold i andre tilfeller 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 første ledd. 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.

Straff

Forskriften § 12 om straff gjentar fullt ut svalbardmiljølovens bestemmelse om straff i § 99, men har ikke blitt endret etter økningen i strafferammen der. Leirforskriften § 12 foreslås endret ved at det henvises til svalbardmiljøloven § 99, som er i tråd med vanlig lovgivningsteknikk.

9.3 Konsekvenser av forslagene

Foreslåtte krav om tillatelse for telting og leiropphold vil gi økt beskyttelse av natur- og kulturmiljøet ved at Sysselmesteren i større grad gjennom tillatelser kan styre slik aktivitet til steder og tider av året hvor vegetasjon, dyreliv og kulturminner tåler dette. Forslaget vil videre gi et mer samordnet og tydeligere regelverk hvor det klart fremgår hva som krever søknad, når det skal søkes og hva søknaden skal inneholde. En endring fra meldeplikt til krav om søknad vurderes ikke å kreve økte ressurser hos den enkelte aktør.

For Sysselmesteren medfører søknadsplikten økt arbeidsbelastning i form av søknadsbehandling. Samtidig vurderes eksisterende meldeplikt også å være krevende: alle meldinger må gjennomgås og ikke sjeldent krever planlagt turopplegg endringer, ikke minst der Sysselmesteren må endre planlagt turopplegg. Totalt vurderes derfor ikke overgangen fra meldeplikt til søknadsplikt å kreve nevneverdige økte ressurser.

Kravet om våken og organisert isbjørnvakt er for de fleste aktører i tråd med eksisterende praksis og vurderes ikke å medføre økte ressurser. Kravet til sikkerhet er strengt og innebærer iverksettelse av tiltak og bruk av ressurser. Disse vil bli frigjort der andre tiltak enn isbjørnvakt tidligere har blitt benyttet.

10. Bruk av ubemannede fjernstyrte innretninger (droner) mv.

10.1 Dagens regelverk

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 25. november 2020 nr. 2460 fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i Luftfartsloven. Forskriften gjør EU-forordninger på området gjeldende som norsk rett og gjelder også på Svalbard. Med ubemannet luftfartøy menes i EU-fordninger alle typer fartøy som opereres i lufta uten fører og begrepet omfatter alle typer droner, herunder også modellfly⁷⁶. Forordningene og forskriften gir regler om hvordan droner kan opereres og andre krav til luftfarten. 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. Samlet betyr dette at det er restriksjoner på bruk av ubemannede luftfartøy i dag i Ny-Ålesund, i Kongsfjorden og i store deler av Longyearbyen.

Bruk av undervannsdroner, motoriserte modellbåter og ubemannede bakkegående innretninger er ikke direkte regulert på Svalbard. I mange av verneområdene på fastlandet, er det et forbud mot bruk av droner, motoriserte modellfly og modellbåter.

Bruk av ubemannede fartøy og andre fjernstyrte innretninger er ikke direkte regulert i miljøregelverket på Svalbard og regnes ikke som motorferdsel, jf. svalbardmiljøloven § 3 første ledd i). Selv om bruken av droner mv. ikke er direkte regulert, kan bruken av dem rammes av andre bestemmelser i svalbardmiljøloven. Dersom dronen brukes på en måte som skremmer, jager eller unødigg forstyrrer dyrelivet, vil dette være i strid med aktsomhetsbestemmelsene i § 5 og 73 annet ledd og forbudet mot jaging mv i § 30.

10.2 Forslag om regulering av ubemannede fjernstyrte innretninger (droner) mv.

Det foreslås 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. Det foreslås at forbudet ikke skal gjelde i forbindelse med utrykning for brann-, politi- eller redningstjenesten og oppsyn eller tilsyn etter svalbardmiljøloven § 77 og § 87.

⁷⁶ Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord skiller derimot mellom luftfartøy som ikke har fører om bord og modellfly ut fra hva som er formålet med flygingen

Verneforskriftene gir allerede unntak fra vernebestemmelsene for disse formålene og dette unntaket foreslås også å gjelde for bruk av droner mv. I tillegg foreslås det at forvaltningsmyndigheten for verneområdet kan benytte droner mv. for å utføre forvaltningsoppgaver (alle oppgavene som forvaltningsmyndigheten har). For andre formål, foreslås det at Sysselmesteren etter søknad kan gi tillatelse til bruk av droner og andre slike innretninger. Sysselmesterens adgang til å gi tillatelse foreslås begrenset til andre formål enn 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.

Forbudet foreslås tatt inn i alle verneområder og foreslås utformet slik:

Det er forbudt å bruke ubemannede fartøy (droner) og andre fjernstyrte eller autonome ubemannede innretninger i luften, på bakken, på og under vann.

I de fleste verneområdene foreslås det endringer i unntaksbestemmelsene for samfunnsfunksjoner som utrykning for brann-, politi- eller redningstjenesten og oppsyn/tilsyn for å vise at droner og andre innretninger kan brukes for samme formål og for forvaltningsmyndighetens oppgaver:

- bruk av ubemannede fartøy (droner) og innretninger som nevnt i § 4 punkt 6 til samme formål som nevnt i strekpunktet over og til bruk i forvaltningsmyndighetens oppgaver

I de fleste verneområdene foreslås det tatt inn at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til:

- bruk av ubemannede fartøy (droner) og innretninger som nevnt i x for andre formål enn fritids- og hobbyformål.

I Moffen naturreservat gir eksisterende bestemmelser tilstrekkelige unntak fra forbudet mot bruk av droner, da det generelt er unntak i forskriften for tiltak i ambulanse-, rednings-, politi- og oppsynsøyemed, som også vil gjelde bruk av droner. Videre anses bestemmelsen om at Sysselmesteren kan gi dispensasjon i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser og i andre særlige tilfeller å være tilstrekkelige dispensasjonsbestemmelser i Moffen og Ossian Sars naturreservater, samt naturreservatene for fugl.

Forslag om regulering av bruk av ubemannede luftfartøy ved fuglefjell i svalbardmiljøloven

Det foreslås et forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) nærmere fuglefjell enn 500 meter i tiden 1. april til 31. august i svalbardmiljøloven § 30 tredje ledd i tiden i tiden 1. april til 31. august. Forslaget vil ha størst betydning for bruk av ubemannede luftfartøy ved fuglefjell utenfor verneområder, som følge av det foreslåtte forbudet i verneområdene. I tilfeller der det gis

tillatelse etter verneforskrifter vil imidlertid avstandskravet fra fuglefjell fortsatt gjelde, med mindre det også gjøres unntak etter svalbardmiljøloven for foreslåtte avstandskrav.

Eksisterende bestemmelse i svalbardmiljøloven § 77 innebærer at ubemannende luftfartøy kan brukes nærmere fuglefjell enn foreslåtte avstandsgrense dersom det er nødvendig i forbindelse med gjennomføring av politioppgaver, Sysselimesterens nødvendige tilsyn, samt i forbindelse med utrykning for brann- og redningstjeneste.

Bestemmelsen foreslås utformet slik:

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

10.3 Begrunnelse

Formålet med forslagene er å begrense forstyrrelser av dyrelivet og unngå forstyrrende bruk for friluftsliv i verneområder. Potensiale for skadelig bruk øker når det brukes av personer som ikke har kunnskap om mulige forstyrrelseseffekter og en regulering som foreslått vil medføre at bruken av droner i større grad overlates til profesjonelle aktører.

10.4 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.

Størst er økningen i bruken av mindre droner som benyttes i lufta. Undervannsdroner er en forholdsvis ny teknologi og har enda en begrenset bruk. Salget av undervannsdroner har imidlertid økt kraftig de seneste årene og teknologien er under utvikling. Det kan ikke utelukkes at det i fremtiden utvikles små og billige undervannsdroner som blir "allmannseie". Undervannsdroner finnes i flere varianter; både droner som er fysisk forbundet til operatør gjennom kabler (ROV) og selvgående undervannsroboter (AUV).

Bakkegående ubemannede innretninger er kjent fra fastlandet og andre land. Slike brukes bl.a. for fotografering av dyr, men er ikke tatt i bruk i samme grad som ubemannede luftfartøy (droner) og undervannsdroner.

Bruk av droner og andre innretninger kan brukes til en rekke nytteformål. Ubemannede luftfartøy er godt egnet for bruk i forbindelse med søk- og redningsoppdrag, overvåking og forskning på pattedyr og fugler, havis- og breforskning, klimaovervåking, overvåking av slitasje i terrenget og overvåking

av kulturminner for å nevne noen. Undervannsdroner kan videre brukes av beredskapssetater til søk og redning, inspeksjon av innretninger i sjø, filming, forskning og kartlegging av naturverdier eller kulturminner under vann. Undervannsdroner gjør det bl.a. mulig å gjøre målinger og datainnsamling der det ellers ikke er enkelt å komme til.

Droner kan være å foretrekke for f.eks. overvåkning og informasjonshenting fremfor mer miljøbelastende metoder, slik som helikopterflyvning eller ferdsel til fots. I tillegg kan bruken være arbeidsbesparende og mer effektiv enn bruk av tradisjonelle metoder. I noen tilfeller vil droner og andre fjernstyrte innretninger være påkrevd fordi informasjonen ikke kan hentes på annen måte eller fordi ferdsel innebærer en for stor sikkerhetsrisiko.

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.²⁴ Det er rapportert tilfeller hvor fugler har angrepet multikopterdroner og både vadefugl og rovfugl er observert med slik aggressiv adferd mot droner. I en nylig publisert masteroppgave om droner og sjøpattedyr på Svalbard er dette utdypet for sjøpattedyr med anbefalinger for hvordan dronene bør benyttes for å minimere risiko for påvirkning, slik som bl.a. minimumsavstander som bør holdes til hvalross- og steinkobbekolonier¹². Studien viste også at isbjørn var sensitive for droner og at flyavstanden bør være så stor som mulig ettersom forstyrrelseeffekten ikke nødvendigvis åpenbarer seg i endret adferd.

Bruk av droner på og under vann kan ha påvirkning på det marine miljøet på samme måte som bruk av undervannsfarkoster. Uønsket støynivå fra undervannsdroner kan ha forstyrrende effekt på det marine dyrelivet og føre til endring i adferd. Nysgjerrige dyr som oppsøker dronene kan bli direkte skadet ved å sette seg fast i ledninger og lignende. Det vises for øvrig til omtale av negative effekter av bruk av undervannsfartøy i kap. 8.6.

I en studie fra USA⁷⁷ er det pekt på den økende bruken av mindre ROV og at uerfarne fritidsbrukere innebærer et betydelig potensiale for forstyrrelser av sjøpattedyr og marine økosystemer og det er anbefalt at slike droner ikke bør benyttes der sjøpattedyr er aktive. Studier⁷⁷ som gir anbefalinger om retningslinjer som bør følges ved bruk av droner på Svalbard for å forstyrre dyrelivet i minst mulig grad vil i praksis kunne være svært viktig for f.eks. forskningsaktivitet for å minimere potensiale for forstyrrelser og skade. Slike retningslinjer er detaljerte og vurderes ikke som hensiktsmessig å innføre i lov- eller forskrifter.

Forstyrrelseeffekten på dyrelivet kan være tilsvarende for bakkegående farkoster beroende blant annet på hvor nært disse styres inn mot dyr. Tunge ubemannende innretninger kan også gi slitasje i terrenget på samme måte som motorferdsel.

⁷⁷ Norsk polarinstitutt (2016). Sammenstilling av kunnskap om bruk av ubemannede luftfartøy/droner på Svalbard.

Droner kan også være forstyrrende for friluftslivet. Stillhet og ro er en av de viktige kvalitetene ved opplevelse av villmarksnaturen og verneområdene på Svalbard. I mange av verneområdene er opplevelsen av naturarven et viktig formålet med vernet og bruk av droner bør derfor begrenses i verneområdene også av denne grunnen.

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 nærliggende sjøområder i hekketida er arter som er rødlistet og som trenger beskyttelse mot forstyrrelser på denne tiden av året. 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. Det vurderes at det bør være et forbud mot å bruke ubemannede luftfartøy (droner) i nærmere avstand enn 500 meter fra fuglefjellene i tiden 1. april til 31. august. Denne avstandsgrensen vurderes å ville beskytte sjøfugl i fuglefjell og på næringssøk i tiliggende sjøområder utenfor fuglefjellene mot forstyrrelser og å gi 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.

10.5 Konsekvenser av forslagene

Forslaget vil redusere risiko for at bruk av ubemannende luftfartøy (droner) gir forstyrrelseseffekter på dyrelivet, samt redusere risiko for forstyrrende bruk for friluftslivet, i verneområdene. Risiko for forstyrrelseseffekter på dyrelivet fra bruk av undervannsdroner og fjernestyrte innretninger på bakken i verneområdene reduseres også, dersom slike i fremtiden blir tatt i bruk i større grad enn idag. Reguleringen i nærheten av fuglefjell, vil redusere risiko for at ubemannende luftfartøy (droner) gir forstyrrelser og skade på sjøfugl i hekketida.

Forslaget medfører en ulempe for de som ønsker å benytte droner mv. for fritids- og hobbybruk i verneområdene og disse vil være henvist til å bruke droner utenfor verneområder og i foreslåtte avstand fra fuglefjell. Droner og andre slike innretninger vil imidlertid fortsatt kunne brukes for f.eks. fotografering for andre formål enn fritids- og hobbyformål dersom Sysselmesteren gir tillatelse.

Droner vil også fortsatt kunne benyttes for forskning og overvåkning, men krever søknad og tillatelse fra Sysselmesteren i verneområder og 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.

Ettersom forbudet ikke vil gjelde i forbindelse med utrykning for brann-, politi- eller redningstjenesten og oppsyn eller tilsyn etter svalbardmiljøloven § 77 og § 87 og for forvaltningsmyndighetens oppgaver, innebærer forslaget således ikke en endring i deres adgang til å bruke droner for slike formål.

Forslaget vurderes å ha moderate konsekvenser for turistvirksomheter. The Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO) forbyr allerede bruk av droner på sine medlemmers skip og disse representerer flertallet av cruiseskipene. Turoperatører vil ikke fritt kunne benytte droner i verneområder i forbindelse med markedsføring og lignende, men kan søke om tillatelse fra Sysselmesteren.

Utenfor verneområdene vil bruk av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte eller autonome innretninger kunne benyttes for alle formål så lenge den konkrete bruken ikke er i strid med andre bestemmelser i svalbardmiljøloven, forslaget om avstandsgrense fra fuglefjell og ellers er i samsvar med annet regelverk (f.eks. luftfartslovgivningen).

Reguleringen av droner kan for Sysselmesteren medføre en økning i søknader om tillatelser som skal behandles, også utover søknader i forbindelse med forskning og overvåkning.

Undervannsdroner og bakkegående innretninger benyttes i dag i mindre omfang enn droner i lufta og forslaget om regulering av slike vurderes derfor å ha små konsekvenser for berørte.

Undervannsdroner vil fortsatt kunne benyttes for forskning og overvåkning etter tillatelse fra Sysselmesteren, som også vil kunne gi dispensasjon for bruk av ubemannede bakkegående motorfartøyer til slike formål.

11. Oppsummering av de viktigste konsekvensene av forslagene

De viktigste konsekvensene for lokalsamfunn (kap. 11.1), reiselivet (kap. 11.2), forskning og overvåkning (kap. 11.3) og offentlige myndigheter (kap. 11.4) er oppsummert i dette kapitlet. Det er videre gjort en samlet vurdering av konsekvensene (kap. 11.5). En mer utførlig beskrivelse av konsekvensene er gitt i de enkelte forslagene i kapitlene foran.

11.1 Lokalsamfunn

Lokalsamfunnene kan påvirkes av forslagene gjennom konsekvenser for fastboendes muligheter for ferdsel i naturen, og gjennom konsekvenser for turistvirksomheter som næringsgrunnlag for lokalsamfunnet. Samlet sett vurderes forslagene ikke å få store konsekvenser for fastboende og lokalsamfunn.

Reguleringene som gjelder turistvirksomheter innebærer en kanalisering av ilandstigning til utvalgte områder i mange av verneområdene, men vurderes ikke å ville begrense volumet av aktiviteten

sammenlignet med 2019. Begrensningene i antallet steder turister kan settes i land omfatter ikke Isfjorden og verneområdene i Isfjordenområdet der mye av turismen med utgangspunkt i lokalsamfunnene foregår. I verneområder utenfor Isfjorden er det videre avsatt mange lokaliteter som kan benyttes. Det vurderes fortsatt å være gode rammer for turistvirksomheter som næringsgrunnlag for lokalsamfunnene. Ilandstigningsforslaget gjelder turistvirksomhet, og berører ikke fastboende eller andre.

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. Endringen anses ikke å gi store konsekvenser for fastboende fordi reguleringen i stor grad er i tråd med de senere års midlertidige reguleringer og fordi det er adgang til å krysse sjøisen i fjordene, samt å kjøre på sjøisen langsetter land på nordsiden av Van Mijenfjorden. For Van Mijenfjorden er reguleringen alt vedtatt.

Forslaget om en fartsgrense på 5 knop i sjø 500 m nærmere 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 for å ha små 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 300 m fra hvalrossens liggeplasser, noe som er i tråd med eksisterende veiledning fra Norsk Polarinstitut og det foreslås en ny avstandsregel til isbjørn. Disse avstandsgrensene vil kreve at fastboende og andre tar med seg en avstandsmåler eller andre hjelpemidler ut i felt, eventuelt at de holder avstandene med god margin ut over gitte minimumsavstander. Konsekvensene av disse reguleringene for fastboendes muligheter til ferdsel i naturen og for reiselivsnæringen i lokalsamfunnene ansees som små. De innebærer likevel nye regler som den enkelte og lokale reiselivsaktører må ha kunnskap om og forholde seg til.

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 regulering av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte innretninger i verneområdene medfører at bruk av droner som hovedregel blir forbudt her. For lokalbefolkningen vil forslaget innebære at det ikke lenger vil være tillatt med bruk av droner for fritids- og hobbyformål i verneområdene på Svalbard. Det foreslås at det skal 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 forvaltningsmyndighetenes forvaltningsoppgaver og dette vurderes å ivareta lokalsamfunnenes behov for bruk av droner og lignende i verneområder. Bruk av droner og tilsvarende innretninger for treningsformål og øvelser vil som hovedregel kunne gjennomføres utenfor verneområdene.

11.2 Reiselivet

Forslaget til endringer i miljøregelverket innebærer nye regler som begrenser hvor turistvirksomhetens aktivitet kan gjennomføres og som stiller nye krav til virksomhetene. Disse 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. Forslagene vurderes ikke å hindre reiselivet i å 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.

Størst konsekvenser har forslagene for cruisenæringen som vil få mindre fleksibilitet i gjennomføring av turopplegg i Nordaust-Svalbard og Sørøst-Svalbard naturreservater og Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker. I Ossian Sars naturreservat og i Indre Wijdefjorden nasjonalparker vil det ikke lenger være adgang til å gå iland, noe som særlig medfører konsekvenser for dagens bruk av Ossian Sars. Mindre fleksibilitet i valg av turopplegg og ilandstigningsområder i aktuelle verneområder vil representere en ulempe for aktørene. 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. I en omstillingsfase vil imidlertid forslagene føre til at cruisenæringen må gjøre endringer i eksisterende turopplegg, i den grad eksisterende turopplegg avviker fra reguleringene som er foreslått, noe som vil medføre merarbeid. To lokaliteter som i dag krever søknad og er stengt - Virgohamna og Habenichtbukta - er etter forslaget åpne og vil dermed gjøre besøksadgangen 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. Forslagene vurderes samtidig ikke å legge begrensninger på aktivitetsnivået eller å være til hinder for videre utvikling og vekst i næringen, og derfor heller ikke en svekkelse av reiselivet som næringsgrunnlag for lokalsamfunnene i fremtiden.

Forslaget om å utvide passasjerbegrensningen på 200 passasjerer til å gjelde i alle verneområdene, vurderes å ha begrensede konsekvenser for reiselivet fordi de fleste cruiseskipene som seiler i verneområdene allerede har et passasjerantall som er lavere eller kun marginalt høyere enn 200⁷⁸. Samtidig vil reguleringen innebære en ulempe for cruiseoperatører med større cruiseskip og for de

⁷⁸ Basert på tall fra 2019

oversjøiske cruiseskipene som idag benytter Tempelfjorden innenfor Sassen-Bünsow Land nasjonalpark. Dersom forslaget blir vedtatt, må slike skip benytte områder som ikke er vernet.

Samlet vurderes forslagene å motvirke at attraksjoner og opplevelsesverdier forringes av slitasje og forstyrrelser fra ferdsel. Dette vil også ivareta og opprettholde reiselivsnæringens grunnlag for naturbasert reiseliv på sikt. Regulering av hvor ferdsel og øvrige aktiviteter i turistvirksomhet i verneområder kan skje vurderes å være i tråd med tilsvarende regelverk både nasjonalt på fastlandet og internasjonalt. Denne typen reguleringer er således ikke ukjent for turister med erfaring fra besøk i verneområder i andre deler av verden. Forslagene vil bidra til å samle og kanalisere cruisestrafikken og begrense områdene der det blir mulig å ha et stort antall turister i land. Dette har igjen positive sideeffekter for sikkerhet og beredskap ved ulykker.

For turoperatører som tilbyr snøskuterturer vil innskrenkingen av motorferdsel på sjøis i praksis bety lite sammenlignet med de senere års midlertidige reguleringer. Å krysse sjøisen i Tempel- og Billefjorden for adkomst til andre områder, vil fortsatt være tillatt. Det er også tillatt for turoperatører å benytte sjøisen langs land på nordsiden av Van Mijenfjorden for adkomst til næringshytte som ligger her og for rundturer.

Bestemmelser om fartsgrense i sjø ved utvalgte fuglefjell i perioden 1. april til 31. august anses for å ha små konsekvenser for reiselivet og innebærer først og fremst et krav om tilpasning ved å holde lavere fart. Forslag om nye reguleringer av ferdsel for å beskytte isbjørn og hvalross, krever at virksomhetene må 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. Ulempen vurderes som liten sammenlignet med dagens regelverk, idet nærkontakt med dyrelivet vil kunne innebære et brudd på aktsomhetsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 73 annet ledd. For hvalross vil det fortsatt være mulig å oppleve dyrene på liggeplasser nærmere enn 300 meter dersom en nærmer seg dyrene på land.

Forslaget om endringer i dagens forbud mot å oppsøke isbjørn og avstandsgrensen på 500 meter, vil kunne påvirke måten isbjørn kan oppleves på i turistvirksomhet sammenlignet med i dag. Forslaget innebærer et klarere forbud mot å oppsøke isbjørn og pålegger plikter dersom isbjørn påtreffes, og forenkler dermed bl.a. guidens vurderinger i felt. Disse forslagene vurderes 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.

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 at stier skal benyttes når stier finnes der ferdselen skjer. Dette vurderes ikke å ha vesentlige nye konsekvenser for reiselivsnæringen utover at kravet til kunnskap og aktsomhet skjerpes.

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. Kravet om våken isbjørnvakt vurderes som en forskriftsfesting av praksis og dermed uten særlige konsekvenser utover å skape et klarere og mer forutsigbart regelverk.

11.3 Forskning og overvåkning

Aktører som utfører forskning og overvåkning vil i flere tilfeller måtte søke om dispensasjon for aktivitet enn etter dagens regelverk. De nye reguleringene kan utløse behov for tillatelser fra Sysselmesteren for isbryting, bruk av droner, bruk av undervannsfartøy, telt- og leiropphold, motorferdsel i sjø ved hvalrossens liggeplasser og bruk av snøskuter for opphold på sjøis. Aktiviteter knyttet til forskning på og overvåkning av isbjørn utløser ikke nye søknadsbehov da aktivitetene allerede er søknadspliktige.

Etter forslaget kan Sysselmesteren gi dispensasjon for vitenskapelige undersøkelser etter svalbardmiljølovens bestemmelser, verneforskrifter og 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 som uansett må utarbeides.

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 forskningen.

Konsekvensene av forslagene vurderes derfor samlet som små for forskning og overvåking sett i lys av ovennevnte.

11.4 Offentlige myndigheter

Forslagene vurderes samlet sett å medføre noe økt ressursbruk for Sysselmesteren. Sysselmesteren vil på enkelte områder få flere søknader til behandling. Det er behov for mer tilsyn og kontroll i felt, men dette gjelder uavhengig av de foreslåtte endringene. 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 noe økt kapasitet hos Sysselmesteren.

Virksomhet i regi av forskning og overvåkning krever allerede etter dagens regelverk i stor grad tillatelse fra Sysselmesteren, men forslagene vil medføre at det er flere aktiviteter som vil kreve søknadsbehandling i tråd med det som er sagt over i kap. 11.3.

Forslagene om telt- og leiopphold vil medføre at Sysselmesteren vil få flere søknader til behandling enn før. Dagens ordning med meldeplikt, samt krav til søknad etter svalbardmiljøloven § 57 bokstav c) og g) for flere av tilfellene, krever imidlertid også i dag en del saksbehandlingskapasitet. Totalt vurderes derfor ikke overgangen fra meldeplikt til søknadsplikt å kreve nevneverdige økte ressurser selv om det i flere tilfeller enn før vil være nødvendig å gi tillatelser.

Reguleringene av droner kan medføre en økt søknadsmengde også utover forskning og overvåkning.

Forslagene legger ellers i liten grad opp til at tiltak og virksomhet skal kunne skje etter søknad. Det forventes derfor ikke å komme mange nye søknader på andre områder enn de nevnte.

Foreslåtte regulering av isbryting vil medføre færre søknader enn idag ved at det gjøres direkte unntak for de mest praktiske og viktigste behovene for isbryting. Forslag 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 forbud mot motorferdsel på sjøis medfører besparelse av administrative kostnader som de midlertidige reguleringene har krevd de siste årene.

Tydeligere regler gir større klarhet og mer forutsigbarhet for publikum og vurderes på sikt å kunne medføre færre henvendelser til Sysselmesteren med spørsmål om tolkning av regelverket.

Sysselmesteren vil få noen økte administrative kostnader med informasjon, kontroll og håndheving av nytt regelverk. God informasjon om nytt regelverk til alle berørte er viktig for at regelverket skal følges i praksis. Forslagene medfører imidlertid ikke økte kostnader til informasjon mv. utover det som er vanlig ved regelverksarbeid og vil være størst i en periode hvor regelverket enda er nytt.

Reguleringer må følges opp med tilstrekkelig tilsyn og kontroll. Det er liten kapasitet til kontroll i felt i dag og økt kapasitet bør vurderes. Tilsyn og kontroll med nye reguleringer vil i hovedsak skje sammen med tilsyn og kontroll av det øvrige regelverket i forbindelse med Sysselmesterens aktivitet i felt.

Forslagene innebærer i svært liten grad konsekvenser for andre miljømyndigheter for Svalbard. Miljødirektoratet kan få klagesaker til behandling knyttet til de nye reguleringene som foreslås. Det er bare en liten andel av Sysselmesterens vedtak som påklages til Miljødirektoratet, og endrede regler forventes ikke å medføre nevneverdig økte administrative kostnader hos Miljødirektoratet.

11.5 Samlet vurdering

En samlet vurdering av forslagenes konsekvenser er gjort i lys av målene for norsk Svalbardpolitikk. I denne sammenheng er målet om å bevare Svalbards særegne vilmarksnatur det sentrale, men også

andre mål er viktig å se hen til. Det er i svalbardpolitikken lagt til grunn at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre hensyn.

Hensikten med de foreslåtte endringene i miljøregelverket er å begrense belastningen på miljøet fra ferdsel for å ivareta miljømålene. Dette er forsøkt gjort gjennom målrettede tiltak for å begrense forstyrrelse av dyreliv og slitasje på terreng og kulturminner. Samtidig er det lagt vekt på at summen av tiltakene ikke skal hindre reiselivet fra å vokse tilbake til det omfanget virksomheten hadde de siste årene før Covid19-pandemien og heller ikke svekke reiselivet som grunnlag for samfunnet i Longyearbyen. Forslagene innebærer ikke begrensninger i antallet turister som kan komme til Svalbard i fremtiden. Ved utforming av forslagene er det videre lagt betydelig vekt på å følge opp prioriteringen i siste svalbardmelding om at reiselivet skal kunne utvikle seg i Isfjordenområdet. Det er også lagt vekt på å begrense negative konsekvenser for fastboendes muligheter for rekreasjon og ferdsel. Både reiselivet og fastboende skal ha adgang til å oppleve Svalbards natur- og kulturarv.

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.

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. De foreslåtte endringene er utformet med tanke på å gi minst mulig negative konsekvenser for berørte aktører samtidig som natur og kulturminner gis nødvendig beskyttelse. Forslagene vurderes å ikke være til hinder for å videreføre de formene for turistaktivitet som foregår i dag, og legger ikke begrensninger på volum, men det vil være behov for tilpasning av aktiviteter i tråd med nye reguleringer, og ikke alle aktiviteter vil kunne videreføres overalt. Forslagene vurderes imidlertid ikke å redusere reiselivsnæringens betydning som grunnlag for lokalsamfunn på Svalbard. Konsekvensene av forslagene for fastboendes ferdsel og for forskning og overvåkning ansees som små sammenlignet med dagens regelverk. Samlet vurderer vi ulempene ved reguleringene som mindre enn fordelene som oppnås ved å redusere den samlede belastningen på naturmiljøet.

12. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

God informasjon og veiledning om regelverket og om aktsom ferdsel er svært viktig for å støtte opp under de foreslåtte endringene. Retningslinjer fra Sysselmesteren som konkretiserer dette vil kunne være et viktig bidrag for å sikre etterlevelse av bestemmelser om aktsom ferdsel.

For å følge med på om nytt regelverk gir tilstrekkelig beskyttelse av natur- og kulturverdier må naturtilstanden overvåkes. Norsk Polarinstitut har allerede fått oppdrag som inkluderer bl.a.

kartlegging av vegetasjon på ilandstigningslokaliteter og overvåking av mengdebelastning fra ferdsel. Resultatene fra denne overvåkingen vil være viktig for å vurdere om endringene er tilstrekkelig til at miljømålene for Svalbard kan nås.

Vedlegg

1. Lov om endringer i lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
2. Forskrift om endringer i forskrift 24. juni 2002 nr. 723 om motorferdsel på Svalbard med vedlegg
3. Forskrift om endringer i forskrift 27. juni 2002 nr. 731 om leiropphold på Svalbard
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 med vedlegg
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 med vedlegg
6. Forskrift om endringer i forskrift 3. mai 2000 nr. 526 om områdefredning og ferdseisregulering i Virgohamna på Svalbard
7. Innspill til regelverksarbeidet på Svalbard fra lokale aktører
8. Liste over foreslåtte ilandstigningsområder