



## KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet  
Statsråd: Andreas Bjelland Eriksen

Ref.nr.:  
Saksnr.: 22/922-  
Dato: 9. februar 2024

### **Endringer i verneforskrifter på Svalbard**

#### **1. Innledning**

Etter svalbardmiljøloven § 12 kan Kongen i statsråd fastsette det enkelte verneområde på Svalbard, jf. §§ 16-19, ved forskrift.

Forslaget er behandlet og utredet i samsvar med krav til saksbehandling i svalbardmiljøloven, forvaltningsloven og utredningsinstruksen.

Klima- og miljødepartementet (KLD) foreslår at det fastsettes endringer i verneforskrifter på Svalbard.

#### **2. Om gjeldende rett og forslag til endringer i verneforskriftene**

##### Regulering av ilandstigning og opphold på land i turistvirksomhet

I dag er det få begrensninger på hvor folk kan gå i land og ferdes på Svalbard. Det er noen områder med ferdselsforbud av hensyn til dyrelivet, fredede kulturminner og den kritisk truede naturtypen varme kilder. På Øst-Svalbard er det en begrensning på 200 passasjerer på skip inn i naturreservatene. Ut over dette er det tillatt å ferdes fritt i båt og til fots. I forskrift om motorferdsel på Svalbard er motorisert ferdsel på land regulert.

Det foreslås et forbud mot ilandstigning i turistvirksomhet i naturreservatene Søraust-Svalbard og Nordaust-Svalbard og nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden, med unntak av 43 kartfestede ilandstigningsområder. Ilandstigning i turistvirksomhet blir ikke tillatt i Indre Wijdefjorden nasjonalpark og Ossian Sars naturreservater. De foreslåtte ilandstigningsområdene fremgår av kart inntatt som vedlegg til endringsforskriftene. Et vilkår for ilandstigning på disse områdene er at den må skje sammen med guide med kunnskap om natur- og kulturmiljøet.

«*Turistvirksomhet*» foreslås definert som i forskrift 27. juni 2002 nr. 731 om leiropphold på Svalbard § 2a bokstav a). Reguleringen foreslås ikke å gjelde fastboende og individuelt reisende.

Det foreslås at forbudet ikke skal gjelde på snødekt og frossen mark fra 1. januar til 25. mai i Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen og Van Mijenfjorden nasjonalparker.

For 7 av ilandstigningsområdene foreslås det å skjerme delområder som er særlig sårbare for påvirkning fra ferdsel. Forslaget innebærer at de som er med i turistvirksomhet ikke kan gå til fots, eller på ski, utenfor den kartfestede grensen. For 36 av de 43 områdene foreslås det å kunne ferdes videre innover land eller langs kysten til fots eller på ski. For 13 områder foreslås det at maksimalt 39 personer kan gå i land samtidig.

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

#### Opphevelse av kravet om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer

I dag er det 14 angitte ilandsstigningsplasser innenfor ulike vernområder, hvor reisearrangører må ha utarbeidet stedsspesifikke retningslinjer før de kan gå i land med turister. Sysselmasteren kontrollerer at reisearrangøren har retningslinjer, men det er i dag ikke et krav til godkjenning av innholdet. Retningslinjene skal imidlertid være egnet til å beskytte naturmiljøet og kulturminner i samsvar med svalbardmiljøloven.

Kravet om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer foreslås opphevet.

#### Opphevelse av fredselsforbudet i Habenichtbukta og opphevelse av krav til tillatelse for ferdsel i Virgohamna

I dag er det fredselsforbud ved flere nærmere avgrensede områder ved automatisk fredede kulturminner, blant annet i Sørøst-Svalbard naturreservat. Ett av de fredede områdene er Habenichtbukta. Dagens fredselsforbud her foreslås opphevet.

Det foreslås også å oppheve kravet til tillatelse for ferdsel i Virgohamna.

#### Innføring av en begrensning på 200 passasjerer pr. skip i verneområder der dette ikke alt er innført

I dag er det ikke tillatt å anløpe naturreservatene Nordøst-Svalbard og Sørøst-Svalbard med mer enn 200 passasjerer pr. skip. Tilsvarende begrensning gjelder ikke for de øvrige verneområdene på Svalbard.

Det foreslås en passasjerbegrensning på 200 passasjerer for skip som anløper også de øvrige verneområdene på Svalbard (nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet, Nordvest-Spitsbergen, Indre Wijdefjorden, Nordre Isfjorden og Van Mijenfjorden, og naturreservatene for fugl, Ossian Sars, Bjørnøya og Hopen, og Festningen geotopvernområde).

Passasjerbegrensningen vil ikke vil gjelde fartøy i uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet i verneområdene, jf. havrettskonvensjonen artikkel 2 (1).

### Innføring av et generelt krav til ferdsel og opphold i alle verneområder

I dag skal all ferdsel på Svalbard 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. 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.

En ny ferdselsbestemmelse for alle verneområder foreslås. Den stiller krav til at enhver som ferdes eller oppholder seg i verneområdet skal forhindre nye varige spor og slitasje på terreng og kulturminner. Videre at steiner, stokker og annet som tas i bruk på stedet skal ryddes og bringes tilbake der de ble funnet, slik at landskapet på stedet ikke endres etter bruk av besøkende.

### Innføring av forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) i alle verneområder

Bruk av ubemannede luftfartøy (droner) og andre fjernstyrte innretninger er ikke direkte regulert i verneområdene på Svalbard. Bruk av droner kan imidlertid rammes av aktsomhetsbestemmelsene i svalbardmiljøloven § 5 og § 73 dersom dronen brukes på en måte som skremmer, jager eller unødig forstyrrer dyrelivet eller av § 30 dersom dronen brukes til å jage fauna.

Ubemannede luftfartøy (droner) er regulert i forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen og i spesifikk kategori. Etter forskriften § 8 er det forbudt å fly ubemannede luftfartøy nærmere enn 5 km fra en lufthavn uten tillatelse fra lokal lufttrafikkjenesteenhet. På Svalbard er det derfor forbudt å fly ubemannede luftfartøy innenfor en radius på fem kilometer fra flyplassene i Longyearbyen og Ny-Ålesund uten tillatelse. I Ny-Ålesund er det i tillegg et forbud mot bruk av droner som bruker visse radiofrekvenser, i en sone på 20 km rundt byen. Samlet innebærer dette at det i dag er restriksjoner for bruk av ubemannede luftfartøy i Ny-Ålesund, i Kongsfjorden og i store deler av Longyearbyen.

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. Forbudet foreslås ikke å gjelde i forbindelse med utrykning for brann-, politi- eller redningstjenesten og oppsyn eller tilsyn. I tillegg foreslås det at forvaltningsmyndigheten for verneområdene kan benytte droner mv. for å utføre forvaltningsoppgaver. I egne dispensasjonsbestemmelser i verneforskriftene foreslås det at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse til bruk av droner og andre slike innretninger for andre formål, men ikke for fritids- og hobbyformål.

### **3. Bakgrunn for forslagene**

Hovedtrekkene i miljøregelverket har vært uforandret siden svalbardmiljøloven trådte i kraft i 2002. Loven ble utformet i en tid hvor Svalbardsamfunnet var mindre komplekst. Antall reiselivsaktører og turister var langt færre, reiselivstilbudene var mer begrenset, og turistsesongen kortere.

Veksten i reiselivsnæringen har vært sterk og antall gjestedøgn på Svalbard har økt fra 71 049 i 2003 til 158 000 i 2019. Etter en nedgang under pandemien, var antall gjestedøgn 147 000 i 2022. Cruiseturismen kan deles inn i to hovedsegmenter: Oversjøisk cruiseturisme, hvor båtene kommer langveisfra og ekspedisjonscruiseturisme, hvor Longyearbyen er start og slutt for cruiset. Antall fartøy som tilbyr ekspedisjonscruise har økt, fra 14 i 2002 til 73 i 2019. Antall ekspedisjonscruiseturister økte fra 5025 i 2002 til 24 149 i 2022. For oversjøiske cruise, har antallet turister gått ned fra 29 813 i 2009 til 19 459 i 2022.

Statistikk fra Sysselmasteren viser en jevn økning i antall nye ilandstigningslokaliteter som tas i bruk (med unntak av pandemiårene 2020 og 2021), fra 146 lokaltietter i 2002 til 308 i 2022. Antall ilandstigninger fra hvert fartøy varierer, men de minste fartøyene har i gjennomsnitt et høyere antall ilandstigninger enn de større skipene. Antall ilandstigninger fra personer (passasjerer og mannskap) som deltok på ekspedisjonscruise i 2022 var rett i underkant av 123 250.

I tillegg til økningen av turister, kommer effektene av klimaendringene. Havforsuring, mindre is og endringer i næringskjedene endrer miljøet og livsbetingelsene for artene i Arktis og på Svalbard, og får store konsekvenser for naturen og mange av artene der. Reduksjon av is fører også til at flere områder enn før blir tilgjengelige for ferdsel. Som følge av klimaendringene er mange arter og naturområder mer sårbare for påvirkning fra ferdsel. Sammen med økt ferdsel utgjør klimaendringene økt potensiale for negativ påvirkning av dyreliv og slitasje og skade på vegetasjon og kulturminner.

Bevaring av Svalbard sin særegne villmarksnatur er et av hovedmålene for norsk svalbardpolitikk, og det er norsk svalbardpolitikk at miljøhensyn skal veie tyngre ved konflikt med andre interesser. Dette er understreket i stortingsmeldingen om Svalbard fra 2016 og flere tidligere stortingsmeldinger. Svalbardmiljøloven og annet miljøregelverk er det viktigste virkemiddelet for å sikre at tilstedeværelse og aktivitet skjer innenfor de rammer hensynet til Svalbards særegne natur setter.

Det er derfor behov for å få på plass nye rammer for bedre å kunne ivareta de unike natur- og kulturminneverdiene på Svalbard også for fremtiden, i tråd med miljømålene.

#### **4. Saksgang**

Klima- og miljødepartementet (KLD) ga i brev 14. februar 2020 Miljødirektoratet i oppdrag å utarbeide et høringsforslag om endringer i miljøregelverket på Svalbard, med formål å redusere den samlede påvirkningen fra ferdsel for å opprettholde målene for miljøvernet slik de er fastsatt i Meld. St. 32 (2015-2016) og svalbardmiljølovens formålsbestemmelse § 1.

Forslaget ble sendt på høring fra Miljødirektoratet 3. september 2021 med 5 måneders høringsfrist, som senere ble utvidet med ytterligere 3 måneder til 1. mai 2022.

Miljødirektoratet holdt et høringsmøte i Longyearbyen 16. november 2021. I tillegg har de møtt alle høringsinstanser som har bedt om møter. Etter høringsfristens utløp har KLD, på politisk og embetsnivå, møtt flere av aktørene og noen har kommet med utdypende høringsinnspill.

Sysselmastereren sendte sin tilrådning til Miljødirektoratet 2. september 2022. Miljødirektoratet sendte 16. januar 2022 sin tilrådning til Klima- og miljødepartementet. I tillegg til forslagene til endringer i de 8 verneforskriftene, omfattet tilrådingen også forslag til endringer i lov 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard, forskrift 27. juni nr. 731 om leiropphold på Svalbard og forskrift 24. juni nr. 723 om motorferdsel på Svalbard.

Utkastet ble sendt på departementsforeleggelse 13. november 2023.

## 5. Merknader til forslaget

### 5.1 Generelle merknader

Mange høringsinstanser er enig i bakgrunnen for forslaget, og anerkjenner at utviklingen på Svalbard har ført til et visst behov for regulering av ferdsel. Likevel er de fleste kritiske til forslaget og går i mot de foreslåtte reguleringene.

Naturvernforbundet Troms og flere enkeltpersoner støtter de foreslåtte endringene.

Naturvernforbundet mener forslagene er utformet for å oppnå en fremtidsrettet ivaretagelse av natur- og kulturmiljøet, samtidig som det legges til rette for et levedyktig reiseliv og lokalsamfunn i tråd med føringene fra siste stortingsmelding om Svalbard. En av enkeltpersonene syntes det er dumt at kun de negative stemmene blir gitt plass i media og kommentarfelt. Vedkommende fremholder og at det er viktig å få på plass endringene nå.

Mange næringsaktører og enkeltpersoner er kritiske til prosessen, som de mener har gått for fort, er i strid med god forvaltningsskikk, og at utredningsinstruksen ikke er fulgt. Videre mener de at forslaget mangler lokal forankring og involvering av næringslivet.

Flere aktører innen cruiseturisme, Visit Svalbard, Svalbard næringsforening og NHO mener at forslagene ikke er i samsvar med faglige råd, bygger på et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, er uforholdsmessig og mangler konsekvensutredning for næringen.

The Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO), Cape Race Corporation og flere enkeltpersoner mener forslaget, av ulike grunner, strider med allemannsretten.

Flere næringsaktører og Svalbard Science Forum (SSF) er bekymret for at endringene vil tre i kraft for tidlig, og har meldt behov for en overgangsordning.

**Sysselmasterens tilrådning** viser til at forslaget bygger på tilgjengelig kunnskap. Ut over dette er føre-var-prinsippet lagt til grunn. Berørte parter er gitt mulighet til å bidra med innspill gjennom arbeidsgrupper, samt innspill til høringen. De er også oppfordret til å belyse de konsekvenser forslaget vil ha for deres virksomhet. Sysselmasterens viser til at prosessen er gjennomført i tråd med de krav som utredningsinstruksen, svalbardmiljøloven og forvaltningsloven fastsetter.

**Miljødirektoratets tilråding** viser til saksbehandlingsreglene i svalbardmiljøloven § 13 for når et verneområde skal opprettes, utvides eller oppheves eller når det skal gjøres vesentlig endring i vernebestemmelsene. Berørte interesser er informert om forslagene, og har fått muligheten til å uttale seg om disse før høringen. Miljødirektoratet anser prosessen for å være i samsvar med bestemmelser i svalbardmiljøloven, forvaltningsloven og utredningsinstruksen.

Til høringsuttalelsene om manglende kunnskapsgrunnlag, viser Miljødirektoratet til at det finnes få konkrete studier som har undersøkt sammenhengen mellom skade på natur- og kulturmiljø og ferdsel for Svalbard. Eksisterende kunnskap gir likevel gode indikasjoner på en slik sammenheng, herunder at det er langsom revegetering på Svalbard. Effekter av menneskelig tilstedeværelse på dyrelivet er ganske universelle, og studiene det vises til i høringsnotatet er ment som eksempler på det. Direktoratet viser til at det er sannsynlig at en slik sammenheng også er til stede på Svalbard, og at utstrakt turisme i kystområdene kan føre til nedsatt kvalitet på leveområder og terrengslitasje. Idet det ikke er sikker kunnskap legger direktoratet til grunn at føre-var-prinsippet bør benyttes for å beskytte naturmiljøet mot negativ påvirkning, og at dette også er i tråd med svalbardmiljøloven § 7.

Til høringsuttalelsene om at forslaget ikke er forholdsmessig, viser Miljødirektoratet til at det er gjort flere tilpasninger i forslagene for å imøteसे brukerinteresser/-hensyn. Svalbardmiljøloven § 1 sier at lovens formål er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne rammen gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift. Det er i samsvar med gjeldende politikk for Svalbard at virksomhet skal skje innenfor rammen av miljømålene, og at hensynet til bevaring av naturmiljøet er overordnet.

Miljødirektoratet presiserer at de har vurdert konsekvensene av forslagene på et riktig nivå i tråd med kravet i utredningsinstruksen og begrunner dette nærmere i sin tilrådning til departementet.

Direktoratet peker på at reguleringen er foreslått å gjelde likt for alle turistvirksomheter som benytter båter og skip, og de ikke kan se at det foreligger usaklig forskjellsbehandling mellom ulike turistgrupper.

**Klima- og miljødepartementet** støtter Sysselmesterens og Miljødirektoratets vurderinger. Når det gjelder allemannsretten vil departementet peke på at denne retten i utgangspunktet også gjelder på Svalbard. Det følger imidlertid av svalbardmiljøloven § 73 at allemannsretten gjelder med de begrensninger som følger av loven. Det vil derfor være rettslig adgang til å begrense allemannsretten gjennom bestemmelser i loven eller i forskrifter gitt med hjemmel i lov.

## **5.2 Regulering av ilandstigning og opphold på land i turistvirksomhet**

Flere næringsaktører viser til at nasjonalparker og naturreservater er opprettet for at mennesker skal kunne se og oppleve villmark, og at forslaget motvirker dette formålet. Flere mener det ikke er adgang til å innføre omfattende rådighetsinnskrenkninger i nasjonalparker.

AECO, PolarQuest, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Hurtigruten Svalbard, Hurtigruten Group, Hurtigruten Expeditions, Aurora Expeditions, Jon Teigeland og

Cruise Lines International Association (CLIA) peker på at det ikke er gjennomført sårbarhetsvurderinger for flere av ilandstigningslokalitetene.

AECO, PolarQuest, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn, Hurtigruten, Cruise Lines International Association (CLIA), Svalbard næringsforening og Cape Race Corporation påpeker at stenging av større områder for ekspedisjonscruiseturisme ekskluderer en spesiell gruppe turister og dette kan bli sett på som diskriminering eller forskjellsbehandling av denne gruppen.

Flere reiselivsaktører og noen enkeltpersoner kommenterer at forslaget vil føre til en økt belastning og slitasje på de utvalgte områdene og lokalitetene utenfor verneområdene (som Isfjorden). Dette vil ikke føre til beskyttelse, men ødeleggelse av områdene pga. overforbruk. De mener at det vil føre til konflikt med andre brukergrupper, opphopning av folk og masseturisme på lokalitetene, kolliderende operasjoner og økt fare for ulykker.

Norsk Polarinstitutt mener at kanalisering av ferdsel til utvalgte lokaliteter vil forhindre at nye og mer uberørte områder tas i bruk og utsettes for skadelig påvirkning. De skriver også det bør vurderes flere lokaliteter for å minske belastningen på den enkelte lokalitet.

AECO, Hurtigruten Svalbard, Hurtigruten Expeditions og PolarQuest mener kriteriene som er lagt til grunn for utvelgelse av lokaliteter er mangelfulle, utvelgelsen fremstår som ubegrunnet og burde vært gjennomført i dialog med næringen. AECO mener også at det ikke stemmer at de mest attraktive ilandstigningslokalitetene for næring er med i forslaget.

Norsk Polarinstitutt mener begrunnelsen for antall ilandstigningslokaliteter og for utvalget av lokaliteter ikke er tydelige. De stiller spørsmål ved kriteriet om at lokalitetene skal være attraktive for reiselivet og tilby variasjoner i opplevelseskvaliteter i lys av at det er miljøverdiene som skal veie tyngst i avveining opp mot andre interesser.

AECO, PolarQuest, Velferden i Ny-Ålesund, Hurtigruten Svalbard, Oceanwide Expeditions, Tallship Company, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn og flere enkeltpersoner mener flere av de foreslåtte ilandstigningsområdene er lite egnet og sjeldent brukt som landingssted, særlig på grunn av krevende landingsforhold og høy sikkerhetsrisiko. Flere av dem hevder videre at antallet ilandstigningsområder i realiteten er redusert til halvparten eller mindre i store deler av sesongen, da is- og værforhold ikke muliggjør ilandstigning.

AECO, Hurtigruten Group, Hurtigruten Expeditions, Arctica Expeditions AS og en enkeltperson mener det ikke er foreslått nok lokaliteter og at de ikke har god nok geografisk spredning. Det reageres særlig på hvorfor det er foreslått få lokaliteter i øst. Flere mener forslaget gir liten fleksibilitet og en dårlig opplevelse for gjestene som ofte ønsker å gå i land der ingen andre går i land.

Sarl Polaris Expeditions, PolarQuest, Arctica Expeditions AS og flere enkeltpersoner mener det bør skilles på store og små fartøy.

Flere mindre cruiseoperatører viser til at deres turopplegg vanskeligjøres da de driver med fotturer, brevandring mv. og ikke benytter de samme ilandstigningslokalitetene som øvrige operatører. De er spesielt bekymret for sikkerheten når de mister fleksibiliteten til å kunne gå i land på skjermete steder ved ugunstige værforhold, og peker på at miljøavtrykket av 12 passasjerer er lite sammenlignet med en landing med hundrevis av passasjerer. De foreslår unntak fra reguleringen for mindre båter.

AECO viser til at det i de senere år har vært en større økning av fartøyer med 12 eller færre passasjerer på Svalbard.

Birdlife Svalbard, og flere enkeltpersoner stiller spørsmål ved hvorfor organisert ferdsel underlegges strengere ferdselsregler enn individuell (uorganisert) ferdsel. De mener det er de individuelt reisende, som ikke kjenner regelverket som er problemet – ikke turistvirksomhetene.

Norsk Polarinstitutt og en enkeltperson mener ilandstigning bør avskjæres tidligere ettersom yngletida er den mest sårbare tida for dyr og fugler, og den 25. mai er den allerede godt i gang.

En enkeltperson mener ilandstigningsreguleringen bør gjelde fra 15. mai.

Sarl Polaris Expeditions foreslår at det bør være adgang til å gå i land overalt helt frem til 15. juni av hensyn til turer med ski, såkalt ski and sail.

Flere ekspedisjonscruiseaktører mener det vil bli behov for at noen, henholdsvis myndighetene, må koordinere bruken av ilandstigningsområdene (hvem som kan gå i land hvor og når) og utvikle et bookingsystem.

Flere reiselivsaktører og privatpersoner viser til at man burde vurdert alternativer fremfor et generelt forbud mot ilandstigning, herunder en form for konsesjons-/lisensordning eller begrensinger på antall besøkende og båter.

Visit Svalbard viser til at dersom ilandstigningsreguleringen fører til at Isfjorden blir et primærområde også for ekspedisjonscruise, så frykter de for at balansen forrykkes og at det kan oppstå konflikter.

**Sysselmesterens tilråding** støtter forslaget til ilandstigningsregulering og anbefaler også at det ses på muligheten for å legge til flere ilandstigningspunkter. Sysselmesteren anbefaler også at det igangsettes en utredning av konsesjonsordning.

Sysselmesteren viser til at hensikten bak forslaget er å sikre det overordnede målet om bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur og svalbardmiljølovens formål om et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard. Forslaget retter seg derfor i stor grad mot å hindre at ferdsel fra sjøbasert turisme brer seg ut over større del av Svalbard, og dermed fører til tap av villmarksnaturen. En kanalisering av ferdselen gjennom den foreslåtte ilandstigningsreguleringen, vil etter Sysselmesterens syn være et målrettet virkemiddel for å oppnå miljømål og svalbardmiljølovens formål.



Sysselmasteren er enig i at ilandstigningsreguleringen vil innebære en innskrenking av ekspedisjonscruiseoperatørenes fleksibilitet. Samtidig pekes det på at det vil være mulig å gå i land på lokaliteter rundt hele øya og at det ikke er foreslått en regulering som begrenser ferdselen i verneområdene når man er kommet i land (med unntak av 7 lokaliteter). Reguleringen retter seg mot den organiserte ferdselen fordi den utgjør den største andelen av ilandstigninger fra båt. De ser at det også er utfordringer med de uorganiserte, som må regnes som individuelle reisende, men antallet private reisende er på et helt annet nivå enn den organiserte ekspedisjonscruiseturismen. De ser derfor ikke at det er nødvendig å gjøre reguleringen gjeldende for privatpersoner. Sysselmasteren har også vektlagt at lokalbefolkningen må ha større muligheter for ferdsel enn det organiserte reiselivet. Sysselmasteren anser forslaget som forholdsmessig, og kan ikke se at reguleringen er lovstridig.

Ved utvelgelse av ilandstigningsområder er det vektlagt hvilke lokaliteter som har vært mest besøkt de siste årene, i tillegg til enkelte lokaliteter med mindre besøk, men som man har vurdert vil tåle et økt ferdselstrykk.

Grunnen til at det er valgt ut færre ilandsstigningslokaliteter på østsiden av Svalbard, skyldes at det er her de store naturreservatene ligger. Reservatene har et strengere vern enn nasjonalparkene, og det skal følgelig være mindre ferdsel og aktivitet i disse områdene. Noen differensiering i regelverket mellom små og store skip, er det etter Sysselmasterens syn ikke grunnlag for.

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

Når det gjelder bookingsystem og koordinering av landing på lokaliteter, mener Sysselmasteren at dette ikke en oppgave for det offentlige. Dette må næringen selv finne løsninger på.

**Miljødirektoratet** tilrår at at Phippsøya nord for Nordaustlandet opprettes som ett nytt ilandstigningsområde. Utover dette tilrår direktoratet at forslag om ilandstigningsregulering vedtas slik det ble lagt frem på høring.

Direktoratet viser til at svalbardmiljøloven fastslår at ferdsel kan reguleres i nasjonalparker når det kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet eller kulturminner, og at naturreservater kan totalfredes. Opplevelsesverdien av området er ikke en del av det egentlige verneformålet i naturreservater. Direktoratet viser til at det fremgår av forarbeidene at rådighetsinnskrenkningene må ha sammenheng med formålet med vernet, men at det i utgangspunktet vil være opp til Kongen å vurdere hvilke tiltak som (alene eller ved sum- eller synergieffekter med andre tiltak) kan være egnet til å motvirke verneformålet og som derfor bør reguleres i forskriften. I denne vurderingen er det riktig å legge stor vekt på føre vår-prinsippet, jf. svalbardmiljøloven § 7, for å gi tilstrekkelig sikkerhet for beskyttelse av verneverdiene.

Miljødirektoratet anser ikke reguleringen som et generelt ferdselsforbud, men som en regulering som skal begrense påvirkningen fra turistvirksomhet i verneområder. Foreslått regulering gjelder ikke for fastboende og heller ikke for individuelt reisende. Det vil være mulig for turister å gå i land i de 43 lokalitetene og det vil være tillatt med ferdsel innover (med unntak av 7 lokaliteter). Direktoratet viser også til at det i nasjonalparkene vil være tillatt å gå i land overalt på snødekt og frossen mark i perioden 1. januar til 25. mai.

Formålet med forslagene er ikke å beskytte nærmere bestemte enkeltlokaliteter, men å ivareta større villmarksområder og beskytte disse mot påvirkning fra ferdsel. Hadde formålet vært å beskytte avgrensede enkeltområder, er direktoratet enig i at konkrete sårbarhetsvurderinger ville vært avgjørende for å regulere ferdsel på disse. Svalbard skal på bakgrunn av sin internasjonalt viktige natur- og kulturarv være et av verdens best forvaltede villmarksområder. Formålet med reguleringen er å redusere den samlede påvirkningen fra ferdsel generelt og å hindre at ferdsel fra sjøbasert turisme brer seg ut over større deler av Svalbard, herunder hindre at stadig nye lokaliteter tas i bruk og dermed fører til forringelse av villmarksnaturen. Det er da nødvendig å begrense adgangen til å bruke og ta i bruk nye lokaliteter.

Når det gjelder høringsuttalelsene om økt belastning på de utvalgte områdene, kan ikke Miljødirektoratet utelukke at økt belastning på noen av lokalitetene kan bli en konsekvens av forslaget. Samtidig er det deres oppgave å vurdere den totale miljøgevinsten av forslaget. De viser videre til at oppdraget fra departementet legger opp til aksept for økt påvirkning i enkelte områder dersom det samlet sett vil redusere den samlede belastningen fra ferdsel i verneområdene. De mener miljøgevinsten ved kanalisering er så stor at den veier opp for eventuelt økt lokal påvirkning ved de åpne lokalitetene. Ferdsel på de åpne lokalitetene skal foregå skånsomt og de mener også at det bør legges opp til at forvaltningen skal utarbeide stedsspesifikke retningslinjer som skal gjelde for alle. De peker også på at verneområdene i Isfjorden m.fl. er unntatt reguleringen. Dette vil også bidra til å lette trykket ved de utvalgte ilandstigningsområdene.

Når det gjelder kriteriene for utvelgelse av ilandstigningsområder, viser direktoratet til at formålet med reguleringen ikke er å skjerme bestemte lokaliteter, men å kanalisere ferdselen for å redusere menneskelig påvirkning i de angitte verneområdene på Svalbard. Utvelgelsen er ikke bare basert på hvilke spesifikke områder som er særlig sårbare og behøver et vern, men bygger på en totalvurdering av sårbarhet, reiselivets behov for ilandstigningsområder og vurdering av om bruken kan fortsette ut fra at lokaliteten allerede er påvirket. Miljødirektoratet vurderer det som formålstjenlig å konsentrere ferdselen og videreføre bruk i områder som allerede er under påvirkning, fremfor at nye og mer uberørte områder tas i bruk og påvirkes. Når det gjelder reiselivets behov er det i utvelgelsen tatt utgangspunkt i de mest brukte ilandstigningsområdene, de som i 2018 og 2019 hadde mer enn 500 ilandstigninger.

I høringen er det kun kommet ett konkret forslag til nytt ilandstigningsområde i tillegg til høringsforslaget. Dette er Phippsøya nord for Nordaustlandet. Øya har to ulike ilandstigningsområder som brukes jevnlig, Isflakbukta og Horgvika. Direktoratet viser til at ilandstigningsområdet her har ulik eksponering som gir en fleksibilitet ved ulike værforhold. Området er sårbarhetsvurdert av NINA og klassifisert som middels sårbart, da det er registrerte liggeplasser for hvalross.

Direktoratet mener forslaget åpner for et tilstrekkelig antall ilandstigningsområder i verneområdene. Dette er områder som til nå har vært de mest besøkte, og som har stor variasjonsbredde og muligheter for gode opplevelser. I tillegg er verneområdene i Isfjorden og ikke-vernedede områder åpne for landstigning.

Når det gjelder antallet ilandstigningsområder i øst, peker direktoratet på at det i St.meld. nr. 22 (2008–2009) Svalbard ble vist til at lavest påvirkning aksepteres i naturreservatene og at reservatene er referanseområde for forskning. Utvalget gjenspeiler også den eksisterende områdebruken på Svalbard, der Nordvest-Spitsbergen er mest besøkt. I naturreservatene i øst er det færre lokaliteter som har vært brukt. Miljødirektoratet peker på at reiselivets ønske om å få være alene på lokaliteter i Svalbards natur ikke kan gå på bekostning av bevaring av den sårbare villmarksnaturen for fremtiden.

Miljødirektoratet fremhever at det vil være viktig at nye områder ikke åpnes for ilandstigning av turistvirksomheter uten en sårbarhetsvurdering, og at det også foreligger miljøfaglige vurderinger for stengning. Etter deres syn kan det være hensiktsmessig med en slik vurdering etter at reguleringene har virket en tid, men at utgangspunktet bør være at det ikke foretas hyppige endringer. Dette for at reguleringen blir mest mulig forutsigbar. Miljødirektoratet mener videre at behov for endringer grunnet økende antall turister, cruisebåter og skip, bør løses gjennom andre mer målrettede virkemidler for å regulere volum, som f.eks. konsesjonsordninger.

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

Miljødirektoratet er enige i at det er forskjell på store og små båter. Formålet med forslagene er imidlertid å redusere den samlede belastningen av ferdsel. Det er derfor viktig å sørge for at ferdsel fra sjøbasert turisme ikke brer seg ut over større deler av Svalbard, herunder hindre at stadig nye lokaliteter tas i bruk og dermed fører til forringelse av villmarksnaturen. Statistikken for de siste års sesonger viser at 12-pax båtene er de som øker mest i antall.

Miljødirektoratet vil, i likhet med Sysselmeisteren, påpeke at det ikke er noen myndighetsoppgave å etablere og følge opp et bookingsystem av hensyn til reiselivet for å unngå opphoping av båter og folk på den enkelte lokalitet.

Når det gjelder alternativer til ilandstigning, viser Miljødirektoratet til at retningslinjer, tidsstyring eller økt kontroll og håndheving av eksisterende regelverk ikke vil sikre at større områder i det store og hele blir uberørt av menneskelig aktivitet. Det samme gjelder en søknadsplikt for bestemte enkeltområder, som foreslått av flere høringsinstanser. Direktoratet anbefaler imidlertid at det vurderes og utredes en regulering for å begrense volumet, for eksempel gjennom en konsesjonsordning for sjøbasert turisme på Svalbard.

**Klima- og miljødepartementet** foreslår å regulere ilandstigning og opphold på land i turistvirksomhet på Svalbard, i tråd med tilrådingen fra Miljødirektoratet, også med tillegget av Phippsøya som ilandstigningsområde.

Som Miljødirektoratet peker på, er ikke formålet med forslagene å beskytte nærmere bestemte enkeltlokaliteter. Formålet er å vareta større villmarksområder og beskytte disse mot negativ påvirkning, og redusere den samlede belastningen fra ferdsel. Departementet er enig i at det er nødvendig å begrense adgangen til å bruke eksisterende lokaliteter og til å ta i bruk nye lokaliteter for å forhindre forringelse av villmarksnaturen. I følge Sysselmesterens statistikk ble det i 2022 tatt i bruk totalt 308 ilandstigningsplasser. Dette er en økning fra 2019 (før pandemien) hvor det ble registrert ilandstigning på 276 lokaliteter. Tall fra Sysselmesteren viser at det i 2022-sesongen ble tatt i bruk ca. 31 helt nye ilandstigningslokaliteter. Dette viser en økning i bruken av nye områder og at det er behov for å begrense denne utviklingen.

Departementet er enig med Miljødirektoratet om at det er hjemmel for å regulere ilandstigning. I tillegg til hjemmel i svalbardmiljøloven § 12, jf. §§ 16-19 følger det av svalbardmiljøloven § § 82 siste ledd at «*Sysselmesteren kan gi forskrifter om motorferdsel til sjøs, blant annet for å fastsette seilingsleder eller områder hvor det ikke kan seiles, hastighetsbegrensninger og bestemmelser om oppankring og ilandstigning. Forskriften kan skille mellom ferdsel til forskjellige formål*». Denne hjemmelen til å regulere ilandstigning gjelder i hele det geografiske virkeområdet til svalbardmiljøloven, det vil si Svalbards landområder med sjøområdet ut i territorialgrensen, jf. svalbardmiljøloven § 2.

Forslaget begrenser bare ilandstigningsområdene for de som deltar i turistvirksomhet. Alle som deltar i turistvirksomhet omfattes av de samme reglene og behandles derfor likt. Selv om det blir forskjellige regler for de som deltar i turistvirksomhet og de som ikke deltar i slik virksomhet, mener departementet dette ikke er en ulovlig forskjellsbehandling eller diskriminering. Også i nasjonalparker på fastlandet finnes det eksempler på bestemmelser som begrenser ferdsel for noen grupper turister.

Når det gjelder kriteriene for utvelgelse av ilandstigningsområder, støtter departementet Miljødirektoratets utvelgelse som er basert på at de skal være attraktive for reiselivet og tilby opplevelseskvaliteter, hensynta natur- og kulturmiljøets sårbarhet for ferdsel, at det skal være et tilstrekkelig antall lokaliteter for ilandstigning, at lokalitetene skal ha en god geografisk spredning og at det skal være færrest lokaliteter i naturreservatene på Øst-Svalbard. I 2019 skjedde det store flertallet av ilandstigninger på de utvalgte områdene som fortsatt vil være åpne. Direktoratet skrev i høringsnotatet at i 2018 og 2019 var det henholdsvis 36 og 33 lokaliteter i verneområder som hadde over 500 ilandstigninger i året. I tillegg ble det lagt til lokaliteter som regnes som lite sårbare og som kan åpnes for ilandstigning fra turistvirksomhet. Totalt foreslo direktoratet i høringsnotatet 42 lokaliteter åpne for ilandstigning. I 2022 var det totalt 48 lokaliteter på Svalbard som hadde mer enn 500 besøkende. 36 av disse ligger innenfor verneområdene som foreslås omfattet av reguleringen, mens 12 ligger utenfor. Av de 36 lokalitetene innenfor verneområdene, foreslås 27 fortsatt å være åpne for ilandstigning. Det vil si at det er 9 av lokalitetene med over 500 besøkende i 2022 som foreslås stengt for ilandstigning. De 12 lokalitetene utenfor verneområdene vil også fortsatt kunne brukes til ilandstigning. Det betyr at av de 48 mest brukte områdene i 2022, vil 39 fortsatt kunne benyttes i forbindelse med turistvirksomhet, og de 43 foreslåtte områdene dekker derfor i stor grad de mest brukte områdene i dag.

Departementet er også enig i Miljødirektoratets vurdering av at det er formålstjenlig å konsentrere ferdselen og videreføre bruk i områder som allerede er under påvirkning, fremfor at nye og mer uberørte områder tas i bruk og påvirkes.

Når det gjelder spørsmålet om antall ilandstigningsområder, er departementet enig med Miljødirektoratet i at forslaget åpner for et tilstrekkelig antall ilandstigningsområder sett i lys av at også verneområdene i Isfjorden og alle ikke-vernede områder er åpne for ilandstigning. Direktoratet fikk svært få tilbakemeldinger i høringen på hvilke områder som i tillegg bør være åpne og hvor det er behov for større fleksibilitet med flere ilandstigningsområder (utover at det er færre lokaliteter øst på Svalbard). Til høringsuttalelsene om at antallet ilandstigningsområder i realiteten er redusert til halvparten eller mindre i store deler av sesongen på grunn av is- og værforhold, vil departementet bemerke at det er tatt hensyn til dette i utarbeidelsen av forslaget, som har lokaliteter som ligger nær hverandre og som alternativt kan benyttes ved vanskelige forhold. Likevel kan det ikke utelukkes at det bli noen færre ilandstigninger på enkelte cruise i deler av sesongen.

Direktoratet oppfordret høringsinstansene til å komme med konkrete innspill til ilandstigningsområder. Departementet har også i møte med AECO i mars 2023 oppfordret om det samme. AECO sendte i epost 4. juni 2023 konkrete innspill til lokaliteter som har vært og som jevnlig besøkes av ekspedisjonscruisefartøy. De fleste av lokalitetene Miljødirektoratet har foreslått, inngår også i listen fra AECO. AECO har imidlertid pekt på 7 av lokalitetene som problematiske, enten knyttet til begrenset plass, at de er værutsatte, vanskelig å ankre opp etc. De 7 lokalitetene hadde i følge Sysselmesterens statistikk henholdsvis 7, 19, 129, 140, 159, 274 og 841 personer i land i forbindelse med ekspedisjonscruise i 2022. AECOs liste over lokaliteter inneholder ytterligere 44 lokaliteter (i tillegg til de 43 lokalitetene som foreslås) som har hatt mer enn 100 personer i land i 2018 eller i 2019. De fleste av disse lokalitetene beskrives av AECO som lett tilgjengelig med gode forhold for ilandstigning. Departementet har bedt Sysselmesteren og Miljødirektoratet om å vurdere det innkomne innspillet. De viser til at det i forbindelse med utvelgelsen av ilandstigningslokalitetene, er gjort et større arbeid med å kartlegge den enkelte lokalitet, registrere sårbarhet mv. Det er derfor vanskelig å si noe om åpning av de konkrete lokalitetene AECO foreslår, uten at tilsvarende undersøkelser gjøres på disse lokalitetene. Departementet støtter denne vurderingen og foreslår at de 43 lokalitetene som Miljødirektoratet har tilrådt opprettholdes i forslag til ilandstigningsområder.

Det kan ikke utelukkes at det kan bli aktuelt å åpne flere lokaliteter på sikt, men først må de eventuelt kartlegges, vurderes og sendes på høring. Departementet støtter Miljødirektoratet i at tilrettelegging for økt turisme ikke vil være et hensyn som vil bli vektlagt i en vurdering av om flere lokaliteter skal åpnes. Som Miljødirektoratet peker på, så ville det i så fall tilsi at myndighetene med økt trafikk stadig ville måtte åpne nye ilandstigningsområder, noe som vil motvirke formålene med reguleringen.

Departementet er enig med Sysselmesteren og Miljødirektoratet i at det er aktuelt å vurdere og utrede en regulering av volum, for eksempel gjennom en konsesjonsordning for sjøbasert turisme for Svalbard.

Når det gjelder høringsuttalelsene om at opplevelsesverdien synker dersom det blir trengsel ved ilandstigningsområdene, vil departementet bemerke at de foreslåtte ilandstigningsområdene varierer i størrelse. De fleste er mer enn 2 km lange, enkelte 1 mil eller mer. Det vil derfor være mulig for flere operatører å bruke området samtidig og i mange av områdene vil det være mulig å gå i land uten å være i umiddelbar nærhet av andre. Departementet er for øvrig enig med Miljødirektoratet i at reiselivets ønske om å være alene på lokaliteter i Svalbards natur ikke kan gå på bekostning av bevaring av den sårbare villmarksnaturen for fremtiden.

Når det gjelder å koordinere bruken av lokalitetene, er departementet enig med Sysselmesterens og Miljødirektoratets vurdering i at dette må næringen selv må finne ut av. Større cruisefartøy er pålagt å være utstyrt med et såkalt Automatic Identification System (AIS) som er et sporingssystem. I mindre fartøy, som fiskebåter og private lystbåter, er det imidlertid ikke krav til å ha AIS. AECO informerer i sin høringsuttalelse om at de i mange år har krevd at medlemmer som operatører for fartøy som fører flere enn 12 passasjerer, skal utstyre fartøyene med en skipssporingsenhet koblet opp mot Red Port. Denne fungerer som en back-up til øvrige skipssporingsystemer, som f.eks. AIS. Gjennom sporingen har de ulike fartøyssjefene oversikt over hvor andre medlemmer av AECO befinner seg og fungerer som en plattform for koordinering under operasjoner i samme område. Departementet legger derfor til grunn at operatører som er medlem av AECO og fartøy som har AIS vil kunne følge med på hvor de andre fartøyene befinner seg, og til en viss grad kunne koordinere seg og innrette sin virksomhet etter dette. At bruken av lokalitetene koordineres, er uansett ikke avgjørende for om forslaget til regulering av ilandstigning kan vedtas.

For øvrig slutter departementet seg til Sysselmesterens og Miljødirektoratets vurderinger om ilandstigningsforslaget.

### **5.3 Overgangsregler for ilandstigningsreguleringen**

**Sysselmesteren** tilrår at det ikke gis overgangsordninger, men at ikrafttredelsen settes fra et årsskifte slik at turoperatørene har litt tid til å planlegge seilingssesongen.

**Miljødirektoratet** tilrår, i likhet med Sysselmesteren, at det ikke fastsettes overgangsordninger, men at ikrafttredelsen settes fra et årsskifte slik at turoperatørene har tid til å planlegge seilingssesongen.

**Klima- og miljødepartementet** er enig med Sysselmesteren og Miljødirektoratet og foreslår at reguleringen av ilandstigning i turisvirksomhet skal tre i kraft fra 1. januar 2025.

### **5.4 Opphevelse av kravet om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer**

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

Hurtigruten Expeditions, Hurtigruten Group, Svalbard Næringsforening og AECO mener at forslaget vil undergrave det organiserte og ansvarlige reiselivet og gjøre det enklere for ikke-organiserte operatører.

AECO mener det er urimelig og uforutsigbart at et verktøy som har kostet så mye å utvikle, avvikes etter så kort tid. De mener stedsspesifikke retningslinjer ikke er egenregulering, men et verktøy som skal sikre at aktiviteten som finner sted utøves innenfor gjeldende regelverk.

Visit Svalbard Hurtigruten Group, Aurora og Birdlife Svalbard mener stedsspesifikke retningslinjer er et verktøy som heller bør videreutvikles og vurderes gjennomført på flere lokaliteter, og er et alternativ til stenging og andre strengere reguleringer.

PolarQuest, Quark Expeditions, Oceanwide Expeditions, Sarl Polaris Expeditions, Seabourn og Aurora Expedition viser til at dagens stedsspesifikke retningslinjer er utarbeidet i samarbeid med forskere og bygger på sårbarhetsvurderinger og aksepterte vitenskapelige metoder. De viser også til at forslaget vil fjerne en ressurs og en arbeidsmåte som allerede er iverksatt ute i felt.

Svalbards næringsforening mener krav om bruk av guidelines er et effektivt bidrag i å styre næringen i den retningen forvaltningen ønsker.

PolarX foreslår at myndighetene bør utarbeide stedsspesifikke retningslinjer dersom forslaget vedtas.

Riksantikvaren støtter forslaget.

**Sysselmesteren** tilrår å oppheve kravet om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer, og understreker at forvaltningen bør igangsette arbeid med å utarbeide retningslinjer som gjelder for alle på de foreslåtte ilandstigningslokalitetene.

Sysselmesteren viser til at det i oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet fremgår at departementet ser behov for en avvikling av systemer med egenregulering, eksempelvis stedsspesifikke retningslinjer.

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

**Miljødirektoratet** tilrår at kravet til stedsspesifikke retningslinjer oppheves og at arbeidet med å utvikle felles stedsspesifikke retningslinjer iverksettes.

Direktoratet mener at stedsspesifikke retningslinjer bør utarbeides av forvaltningen og at det bør være like retningslinjer som gjelder for all ferdsel, ikke bare ferdsel i regi av turistvirksomheter.

Direktoratet anerkjenner at AECO og virksomhetene har brukt betydelige ressurser på å utvikle verktøyet, men vurderer at dette i seg selv ikke kan være førende for å beholde kravet om stedsspesifikke retningslinjer.

**Klima- og miljødepartementet** foreslår at dagens regler om krav til reisearrangører om utarbeidelse av stedsspesifikke retningslinjer, oppheves. Departementet er enig i Sysselmesterens og Miljødirektoratets vurderinger.

I 2014 ble det innført krav om å utarbeide retningslinjer for 5 områder i naturreservatene i øst. I 2019 fikk 9 nye områder i nasjonalparkene i vest slike krav. Ved den siste endringen signaliserte departementet at det ville vurderes hvorvidt man burde forlate systemet med stedsspesifikke retningslinjer og erstatte det med reguleringer i forskrift og forvaltningsplan. For 9 av de 14 områdene har kravet om utarbeidelse av retningslinjer kun eksistert i 4 år, samtidig som det ble signalisert at departementet ville vurdere å ta ut kravet. Næringen har derfor vært informert og forberedt på den foreslåtte endringen.

I lys av den økte ferdsel, mener departementet det er behov for retningslinjer om ferdsel i de ulike verneområdene som utarbeides av forvaltningen og som gjelder for alle. Forvaltningsplaner for verneområder skal blant annet gi retningslinjer for bruk av området – i tillegg til å presisere og utdype verneformålet og vernebestemmelsene. Slike retningslinjer bør derfor inngå i forvaltningsplanene til de ulike verneområdene.

### **5.5 Opphevelse av fredselsforbudet i Habenichtbukta og opphevelse av krav til tillatelse til ferdsel i Virgohamna**

Ingen høringsinstanser har merknader til opphevelse av ferdelsforbudet i Habenichtbukta.

Én cruiseoperatør ønsker å beholde søknadskravet ved ilandstigning i Virgohamna, da dette fungerer godt.

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

**Sysselmesteren** tilrår at ferdelsforbudet i Habenichtbukta oppheves, og at området blir ett av områdene for ilandstigning i turistvirksomhet hvor maks 39 personer får gå i land samtidig, i tillegg til krav om guide. Sysselmesteren ser ingen grunn for å fortsette med søknadsplikt for ilandstigning i Virgohamna, og vurderer at regelverket slik det er foreslått, i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til natur- og kulturverdier i området.

**Miljødirektoratet** tilrår også at ferdelsforbudet i Habenichtbukta oppheves, og viser til at området har et kulturmiljø som egner seg til formidling. Det samme gjelder opphevelse av krav til tillatelse til ferdsel i Virgohamna.

**Klima- og miljødepartementet** foreslår å fjerne ferdelsforbudet i Habenichtbukta og krav om tillatelse til ferdsel i Virgohamna, i tråd med tilrådingene fra Sysselmesteren og Miljødirektoratet.



## **5.6 Innføring av en begrensning på 200 passasjerer pr. skip i verneområder der dette ikke alt er innført**

Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening og Riksantikvaren støtter forslaget.

Hurtigruten Svalbard, Hurtigruten Group og Hurtigruten Expeditions mener forslaget er dårlig faglig begrunnet, urimelig og lite treffende. De mener at forslaget vil få konsekvenser for flere av Hurtigrutens skip, som har større kapasitet enn 200 pax.

Hurtigruten Svalbard, Hurtigruten Group, Svalbard Næringsforening, Visit Svalbard viser til at antallsbegrensningen kan føre til et økt antall fartøy, som igjen vil gi økte utslipp og økt miljøbelastning.

AECO, Hurtigruten Svalbard, Hurtigruten Group, Hurtigruten Expeditions, Svalbard Næringsforening, Visit Svalbard, Seabourn og Cruise Lines International Association stiller spørsmål til en passasjerbegrensning på 200, all den tid cruiseutvalgets anbefaling var å begrense antall personer om bord på cruise fartøy til 500-700.

Visit Svalbard anerkjenner at det har vært en vekst i antall passasjerer innen ekspedisjonscruisesegmentet og de mener lisens-/konsesjonsregime kan være veien å gå for å få kontroll over det samlede antall mennesker som besøker Svalbards verneområder.

Norsk Polarinstitutt mener det bør vurderes å sette begrensning på antall personer om bord (POB) istedenfor antall passasjerer (PAX).

AECO opplyser dersom passasjerbegrensningen settes til 200, er det fire fartøyer som blir rammet. Dersom disse fire skipene ikke kan gå på Svalbard, hevdes det at det vil medføre et tap av 4300 passasjerer og følgelig et tap for lokalt næringsliv i Longyearbyen på ca. 20 millioner kroner (basert på utregnet inntekter fra ekspedisjonscruiseturismen for lokalsamfunnet i Longyearbyen for 2019) for Longyearbyen. Flere av AECO sine medlemsbedrifter har kommet med tilsvarende innspill.

Seabourn er sterkt imot forslaget og viser til at de er avhengig av å selge kapasiteten de har, og at de har en passasjerkapasitet på 264 passasjerer. De vil ikke kunne selge 1/5 av sin kapasitet, noe som vil påvirke billettprisene og som kan bety at å operere på Svalbard blir økonomisk umulig.

**Sysselmesterens** tilråding anbefaler en antallsbegrensning på 200 passasjerer om bord i alle verneområder.

Sysselmesteren viser til at en antallsbegrensning på 200 passasjerer allerede er gjort gjeldende i naturreservatene på østsiden av Svalbard. Sysselmesteren mener forslaget vil få begrensede konsekvenser for næringen samlet sett, da en stor andel av skipene går med under 200 pax fordi de skal innom reservatene i løpet av turen sin. De få som seiler med mer enn 200 pax, vil måtte tilpasse seg det nye regelverket.

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

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

Seilingssesongen i 2022 viser et stort antall båter gjennom hele sesongen, og de aller fleste båtene har under 200 passasjerer om bord og er dermed innenfor det foreslåtte maksantallet passasjerer. Sysselmesteren foreslår at det vurderes en konsesjonsordning og antallsbegrensning mht. antall skip som seiler. Sysselmesteren mener det på sikt bør vurderes å begrense til antall personer om bord istedenfor passasjerer.

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

Direktoratet viser til at forslaget om en passasjerbegrensning på 200 passasjerer er begrunnet i hensynet om å unngå miljøvirkninger i form av forstyrrelser og slitasje på natur- og kulturmiljøet fra et stort antall besøkende i verneområdene. En passasjerbegrensning vil hindre at skip med store passasjerantall i fremtiden tar disse verneområdene i bruk. Miljødirektoratet anser at et passasjertall på 200 er godt egnet for å oppfylle formålet og samtidig ikke vil gi for store konsekvenser for de fleste virksomhetene som tilbyr ekspedisjonscruise på Svalbard. Flere cruiseskip i året 2019 seilte med inntil 200 passasjerer fordi de også skal seile i naturreservatene på østsiden av Svalbard. For disse vil det ikke være nye konsekvenser som følge av forslaget.

Når det gjelder høringsuttalelsene om at en passasjerbegrensning vil føre til en økning i antall mindre skip og økte utslipp, mener direktoratet at det forutsetter at større skip faktisk erstattes av flere mindre skip. De mener det er usikkert om det vil skje. Passasjerbegrensningen som gjelder for naturreservatene har fungert godt for dette formålet.

Både høringsdokumentene og uttalelser fra høringsinstansene viser at reguleringen vil ramme noen skip som har høyere passasjerantall. Basert på informasjon fra Sysselmesteren om ekspedisjonscruiseskip som i sesongen 2022 besøkte Svalbard, er det samlet 12 skip som har passasjerkapasitet over 200 passasjerer. Det er 3 av disse som har en vesentlig høyere kapasitet i intervallet 318 – 570 passasjerer. Direktoratet hadde ikke ved oversendelsen av tilrådingen tall som viser gjennomsnittlig faktiske passasjertall på skipene fra 2022. Det er usikkerhet knyttet til hvordan virksomhetene tilpasser seg nye reguleringer, men direktoratet vurderer at hensynet til de høye miljømålene på Svalbard må veie tyngst i den samlede vurderingen av konsekvensene av forslaget. En passasjerbegrensning i verneområdene vil kunne innebære at noen skip ikke lenger ønsker å operere på Svalbard.

Direktoratet er enig i at en konsesjonsordning bør vurderes for å begrense omfanget av sjøbasert reiseliv. Innføring av en konsesjonsordning må i tilfellet utredes nærmere.

**Klima- og miljødepartementet** foreslår, som Miljødirektoratet og Sysselmesteren, en passasjerbegrensning på 200 for verneområdene som ikke allerede har en slik begrensning.

Departementet er enig med direktoratet i at passasjerbegrensningen som gjelder for naturreservatene har fungert godt når det gjelder å begrense den samlede belastningen på dyrelivet, natur og kulturminner.

Departementet ser at forslaget vil bety at noen få virksomheter vil måtte redusere sitt passasjerantall dersom de skal fortsette å gå i de aktuelle verneområdene, og at dette kan medføre en viss reduksjon av lønnsomheten for de det gjelder. Det er riktignok snakk om et mindre antall, henholdsvis omkring 9 med passasjerkapasitet over 200 (hvorav kun 4 av skipene hadde et gjennomsnittlig høyere passasjertall enn 200) i 2019. I 2022 var det 14 skip som hadde passasjerkapasitet over 200. Det følger av de svalbardpolitiske målene at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt mellom miljøvern og andre interesser. Næringsinteressene til dette fåtallet av virksomheter vil etter dette måtte vike for miljøhensynet som ligger til grunn for forslaget. Departementet vil i denne sammenheng peke på at de fleste ekspedisjonscruisevirksomheter er eid av utenlandske aktører.

Departementet støtter Sysselmesteren og Miljødirektoratet i at det ikke ønskelig med en utvikling hvor cruiseskip øker i størrelse. Dersom det skulle oppstå en ulykke vil konsekvensene av et utslipp være større ved store fartøy enn ved mindre. Dette må også vektlegges i en totalvurdering.

### **5.7 Innføring av et generelt krav til hvordan ferdsel og opphold skal skje i alle verneområder**

Norsk Polarinstitutt påpeker at krav til ferdsel også vil være viktig utenfor verneområdene, da dette er områder som kan oppleve økt ferdselstrykk som følge av de samlede reguleringene.

Riksantikvaren peker på at det vil være utfordrende å hindre ferdsel som medfører risiko for skade. De mener forbudet i svalbardmiljøloven § 42 om tiltak som kan medføre fare for skade mv. på automatisk fredete kulturminner, bør gjenspeiles i forskriftsteksten på en mer dekkende måte.

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

Hurtigruten Expeditions, AECO, Svalbard Guide Association, PolarQuest, Cape Race Corporation Visit Svalbard, Oceanwide Expeditions og Aurora Expedition støtter at det oppfordres til bruk av sti der slike finnes, men ikke at man lovfester bruk av stier. Flere viser til at forslaget kan oppfattes som en kriminalisering av å gå utenfor stier. Forslaget definerer videre ikke hva som er etablert sti, og det antas å kunne bli begått mange feil. Det påpekes også av flere at kravet om ferdsel på sti kan være en sikkerhetsmessig risiko.

Birdlife Svalbard er skeptisk til å innføre krav om å bruke stier der slike finnes. Mye brukte stier har en tendens til å gi erosjon, særlig i forbindelse med nedbør. Terrenget på Svalbard er i den forstand sårbart på ganske mange steder, og stidannelse oppstår raskt.

Oceanwide Expeditions, Aurora Expedition og PolarQuest støtter ikke forslaget om å holde avstand til kulturminner. De mener at kulturminner er godt regulert på Svalbard i dag, og ved å holde avstand går man glipp av muligheten for læring om kulturminnene og historien.

Nordnorsk Filmkommisjon mener dagens regelverk allerede er godt egnet til å forebygge skader, forsøpling og forstyrelse av mennesker og dyreliv som følge av ferdsel i forbindelse med filmproduksjon.

**Sysselmesteren** tilrår at forslaget om et generelt krav til ferdsel i verneområdene vedtas.

Sysselmesteren viser til at ferdselen vil kanaliseres i større grad enn i dag med en ilandstigningsregulering. Det vil da være særlig viktig å sikre en aktsom ferdsel i disse områdene. Forslaget om krav til ferdsel i verneområdene er i stor grad en presisering av gjeldende rett. Sysselmesteren mener likevel det er viktig både å skape større bevissthet rundt ferdselen, og å presisere og konkretisere gjeldende rett. De mener en slik bestemmelse per nå bør forbeholdes verneområdene, da reguleringer i verneområder skal være strengere enn utenfor.

Det er generelt ikke ønskelig å gjenta lovteksten i forskrift slik Riksantikvaren har bedt om. Svalbardmiljøloven gjelder i tillegg til verneforskriftene, og Sysselmesteren vurderer at hensynet til kulturminner er tilstrekkelig ivaretatt slik forslaget er utformet nå.

Hovedargumentet mot reguleringen er at man kriminaliserer ferdsel utenfor sti, og at dette er uheldig. Det er etter Sysselmesterens syn nødvendig med bestemmelser for å regulere ferdselen slik at nye stier ikke dannes der det allerede er sti og reguleringen bør være tydelig, klar og gjelde for alle. Reguleringen forbyr ikke ferdsel utenfor sti der stier ikke finnes – her er det de alminnelige reglene om aktsom ferdsel som slår inn.

Sysselmesteren mener at det på sikt er mulig man også bør vurdere å gjøre bestemmelsen gjeldende utenfor verneområder.

**Miljødirektoratet** anbefaler som Sysselmesteren at forslaget om en generell bestemmelse om ferdsel i verneområdene vedtas.

Miljødirektoratet viser til at det flere steder er tydelige stier, typisk fra strandkanten og opp til nærliggende topper/utkikkspunkt, kulturminner, bygninger etc. Det er også bygget varder av steiner, sitteplasser m.m. av drivtømmer og lignende, som etterlates som tydelige tegn etter menneskelig tilstedeværelse og ferdsel. Den samlede virkningen av ferdselen har til tross for aktsomhetsbestemmelsen ført til skader på og forringelse av natur- og kulturmiljøet. Samtidig forventes ilandstigningsreguleringen å medføre økt kanalisering og belastning på aktuelle ilandstigningsområder. Dette gjør at det samlet vurderes nødvendig å stille nærmere krav til

aktsom ferdsel. Ferdselsbestemmelsen foreslås for verneområdene, da reguleringen her normalt skal være strengere enn utenfor.

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

**Klima- og miljødepartementet** foreslår at en generell bestemmelse om hvordan man skal ferdes skånsomt i verneområdene vedtas som i høringsforslaget, med unntak av kravet til at ferdsel skal skje på sti der det finnes.

Departementet viser til at ferdsel i turistvirksomhet nå foreslås kanalisert til 43 ilandstigningsområder. Det innebærer at ferdselstrykket blir vesentlig redusert ellers i verneområdene. For de mest sårbare områdene foreslås en antallsbegrensning som innebærer at maksimalt 39 personer kan gå i land samtidig. Dette tiltaket vil trolig bidra til å redusere trykket på disse lokalitetene. Reguleringen innebærer at ilandstigning må skje sammen med guide som har kunnskap om natur- og kulturmiljø. Det må forventes at guidene sørger for at ferdselen på landstigningslokalitetene skjer på en så skånsom måte som mulig for naturen. Departementet støtter i tillegg Sysselmesteren og Miljødirektoratet i at forvaltningen bør utarbeide retningslinjer, for eksempel i forvaltningsplaner for de ulike verneområdene, med informasjon om hvordan man skal ferdes for å unngå forringelse av den enkelte lokalitet. Departementet ser derfor ikke behov for å foreslå kravet om at ferdsel skal skje på sti der det finnes.

Departementet er enig i Miljødirektoratets vurdering av at svalbardmiljøloven § 42 dekker de forhold Riksantikvaren ønsker å tydeliggjøre i verneforskriftene, og støtter Miljødirektoratet i at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig med en dobbeltregulering.

### **5.8 Innføring av forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) i verneområder**

Luftfartstilsynet har ingen innvendinger til forslaget. Det vises til at droneindustrien er i stadig utvikling både i Norge og internasjonalt.

Hurtigruten Expeditions støtter et forbud mot rekreasjonsbruk av droner.

Norsk Polarinstitut støtter forbudet og viser til at det er i tråd med reguleringer i verneområdene på fastlandet.

Visit Svalbard, Quark Expeditions, WildPhoto Travel og flere enkeltpersoner mener at eksisterende lovverk, samt AECOs forbud mot bruk av droner på sine medlemsskip er tilstrekkelig og ivaretar en stor del av problemstillingen.

Norsk Polarinstitutt, UNIS, SIOS og Group of 23 international scientific drone users in Svalbard mener at droner kan redusere miljøpåvirkninger som ellers ville vært forårsaket gjennom mer inngripende metoder for innsamling av data i felt.

Aurora Expeditions og flere enkeltpersoner mener forslaget er lite faktabasert og at det foreligger få publikasjoner som underbygger forstyrrelseseffekten av droner.

AECO, Visit Svalbard, Hurtigruten Expedition, Quark Expeditions, Seabourn, Artic Light AS, Cruise Lines International Association og flere enkeltpersoner peker på at droner kan brukes til viktige formål som søk, redning, rekognisering, markedsføring og formidling av klimaendringer.

Universitetet i Oslo og Norges vitenskapsakademi for polarforskning, Group of 23 international scientific drone users in Svalbard, Svalbard Science Forum, SIOS, Nordnorsk Filmkommisjon, Polar X, Direktoratet for Mineralforvaltning, Visit Svalbard og Hurtigruten Svalbard foreslår flere unntak eller mulighet for dispensasjon fra forbudet, herunder for vitenskapelige formål, undersøkelsesvirksomhet etter mineralske ressurser, dronepiloter med kommersiell lisens, guide/turleder/ansvarlig person og for fritids- og hobbyformål.

Nordnorsk Filmkommisjon, Svalbard Guide Association, Arctic Wildlife Tours, Aurora Expeditions og Farmhanma AS foreslår andre reguleringer enn forbud, herunder en lisens eller konsesjonsbasert ordning, en søknadsplikt og no-fly-soner.

Cruise Lines International Association foreslår at droneforbudet kun skal gjelde for personlig bruk av gjester.

UAS Norway og Norsk Polarinstitutt stiller spørsmål ved om et regelverk bør skille mellom ulike typer droner, og etterlyser avklaring omkring hvor langt forbudet rekker mht. flyhøyde over bakken.

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

Sysselmesteren viser til at det per i dag ikke er noen egen regulering i miljøregelverket om dronebruk på Svalbard, men at bruken omfattes av de generelle aktsomhetsbestemmelsene. Selv om Svalbard har et svært strengt miljøregelverk, er det regelverket betydelig mer liberalt for dronebruk enn på fastlandet. Droner kan være et svært nyttig redskap, både for forvaltning, beredskap, forskning og andre. Forvaltningen har likevel over tid sett behovet for en tydeligere regulering av denne aktiviteten, blant annet for å hindre forstyrrelse av dyreliv.

Sysselmesteren viser til at det fortsatt vil være adgang til å fly droner utenfor verneområdene og det vil være mulig å søke dispensasjon innenfor verneområdene. Dette vil eksempelvis gjelde for forskning. Sysselmesteren vurderer ikke de administrative konsekvensene ved behandling av dispensasjonssøknader til å bli betydelige. Forskere søker allerede om sine feltaktiviteter gjennom RiS-databasen og droneflyvning kan inngå i denne søknaden. De vurderer det ikke som aktuelt å

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

Når det gjelder bruk av droner for å undersøke om det er isbjørn på land, mener Sysselmesteren man bør kunne skaffe oversikt over området med kikkert fra båt, før man vurderer ilandstigning. Det vil etter Sysselmesterens syn være vanskelig å føre kontroll med dronebruk for et slikt unntakstilfelle, og det vil potensielt kunne misbrukes for andre formål. De anbefaler ikke en unntakshjemmel.

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

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

**Miljødirektoratet** tilrår at høringsforslaget om forbud mot bruk av droner i verneområdene vedtas.

I høringen ble det ved en feil ikke inkludert en egen dispensasjonsbestemmelse for bruk av droner og andre ubemannede fjernstyrte innretninger i naturreservatene for fugl. Direktoratet tilrår at samme regel innføres for disse.

Direktoratet viser til at formålet med forslaget er å begrense forstyrrelser av dyrelivet og unngå forstyrrende bruk for friluftsliv i verneområder. Selv om bruk av droner i en del tilfeller kan ha små miljøkonsekvenser, anser de det riktig å begrense bruken av hensyn til den samlede belastningen på naturmiljøet og tatt i betraktning de høye miljømålene for Svalbard.

Droner er en relativt ny påvirkningsfaktor og de viser til at det finnes begrenset litteratur om droners påvirkning på dyreliv, men foreløpige resultater viser ingen tvil om at dronebruk vil kunne medføre forstyrrelser på dyrelivet. Dette gjelder også undervannsdroner.

Miljødirektoratet er enige med Sysselmesteren i at det ikke bør være større adgang til å bruke droner i verneområdene på Svalbard enn i verneområdene på fastlandet.

Dagens generelle forbud mot unødige forstyrrelser av dyrelivet forutsetter i mange tilfeller at operatøren utviser et skjønn som kan være vanskelig i det enkelte tilfellet. Regulering av aktiviteten vil overlate mindre skjønn til den enkelte operatør, hindre lite samfunnsnyttig bruk som både i enkelttilfeller og samlet kan være forstyrrende for naturmiljøet og styre den samfunnsnyttige bruken med vilkår. I tillegg vil en skjærme friluftslivet mot forstyrrelser fra droner.

Forslaget innebærer at Sysselmesteren gjennom krav om søknad og tillatelse vil ha kontroll med bruken og vil kunne stille vilkår for bruk av slikt utstyr. Droner vil dermed fortsatt kunne brukes i forbindelse med forskning og dermed erstatte ferdsel som etter forholdene vil kunne være mer belastende for miljøet eller vanskelig å utføre på annen måte. Sysselmesteren vil kunne gi flerårige tillatelser for bruk av droner og direktoratet anser ikke søknadsplikten som en for stor arbeidsbyrde for forskere ettersom mye av deres aktivitet uansett må omsøkes.

Direktoratet mener det ikke bør åpnes for bruk av droner i forbindelse med turistvirksomhet, for fastboende på tur eller i markedsføringssammenheng. Bruk av droner for disse formål kan utføres utenfor verneområdene hvor det ikke er foreslått tilsvarende regulering.

I høringen kom det inn flere alternative forslag til forbud. Miljødirektoratet anbefaler ikke å justere forslaget i tråd med noen av disse. De mener et avstandskrav ikke er aktuelt fordi det er av vel så stor betydning hvordan dronen opereres og hva slags type drone som benyttes. Ulike arter har ulik tålegrense mht. hva som er forstyrrende. De mener heller ikke det bør være en høydebegrensning for forbudet, men et generelt krav om tillatelse for bruk av droner i verneområdene. Direktoratet anser at no-fly-soner vil bli for detaljert og uoversiktlig. De viser også til at verneområdene er opprettet for å ivareta naturmiljøet med villmarksområder, og de anser at et droneforbud bør gjelde i verneområdene. De viser også til at Luftfartstilsynet har egne ordninger med registrering, kurs, eksamen og sertifisering, som særlig skal ivareta sikkerhetshensyn. Selv om en lisens- og konsesjonsordning vil bidra til å kanalisere bruken til profesjonelle aktører, mener de det er en fordel at det kan stilles vilkår for bruken i det enkelte tilfellet.

Direktoratet er enige med Sysselmesteren i at det heller ikke er aktuelt å gi dispensasjon til dronepiloter med kommersiell lisens uavhengig av søknader for bestemte formål. Da vil man åpne opp for en rekke aktører uten begrensninger, og et droneforbud vil lett kunne uthules.

Miljødirektoratet mener det heller ikke er formålstjenlig med en detaljert regulering av droner i verneområder basert på ulike droneoperasjoner og dronestørrelser. Vurderingen baserer de blant annet på at droneteknologien er i rask utvikling og at måten dronen opereres på, slik som høyde og hastighet, er vel så vesentlig som størrelsen med hensyn til forstyrrelse av dyrelivet. Hvorvidt en drone utløser en fryktreaksjon er også situasjonsbetinget og anses å ha størst potensiale for skadevirkning i sårbare livsfaser som hekking o.l.

For fuglereservatene understrekes at det bør være varsomhet med å gi tillatelser til bruk av droner i ferdselsforbudstiden av hensyn til hekkende fugl, men at det for forskningsformål kan være aktuelt å gi tillatelser til nødvendig bruk etter en konkret vurdering.

**Klima- og miljødepartementet** foreslår som Miljødirektoratet et forbud mot bruk av droner i verneområdene, og at det tas inn en dispensasjonsbestemmelse for bruk av droner og andre ubemannede fjernstyrte innretninger i naturreservatene for fugl.

Det er satt høye miljømål for Svalbard, herunder 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 på Svalbard. Bruk av droner, som kan forstyrre dyrelivet, bør derfor begrenses til områder utenfor verneområdene. Det skal også være mulig å oppleve Svalbards natur uforstyrret av motorisert ferdsel og støy.

Departementet ønsker i likhet med Sysselmasteren og Miljødirektoratet å fremheve at det i dag er få begrensninger i bruk av droner på Svalbard, og at dronebruk bare er regulert i de generelle aktsomhetsbestemmelsene. I flertallet av verneområdene på fastlandet, er det forbudt å fly droner, enten ved at det er et konkret forbud mot bruk av droner i regelverket eller ved at droner omfattes av forbud mot bruk av «*motordrevet modellfly*». For en del nasjonalparker på fastlandet er det ikke et konkret forbud, men det finnes bestemmelser om at «*Dyrelivet er fredet mot skade og unødig forstyrrelse*».

Med de høye miljømålene som er satt for Svalbard, og dyrelivet som er under press fra de raske klimaendringene, tilsier dette at det ikke skal være lempeligere regler for bruk av droner i verneområdene på Svalbard enn i vernområdene på fastlandet. Departementet er enig i at dronebruk bør forbys i verneområdene på Svalbard.

På den andre siden er departementet klar over at droner kan være nyttige for mange formål, herunder i forskningen. Det vil fortsatt være adgang til å fly droner utenfor verneområdene og i verneområdene etter tillatelse fra Sysselmasteren. Departementet er enig med direktoratet i at det er viktig at Sysselmasteren har kontroll på dronebruken gjennom et tillatelsessystem. Et slikt system gir Sysselmasteren anledning til å ta nødvendige hensyn og stille vilkår til flyvningen for å minimere risikoen for forstyrrelse på sårbart dyreliv.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **6.1 Generelt**

Hensikten med de foreslåtte endringene i verneforskriftene på Svalbard, 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. Det er lagt vekt på at summen av tiltakene ikke skal begrense antallet turister som kan komme til Svalbard eller 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 stortingsmelding om Svalbard 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. Forslagene har likevel betydning for hvor og hvordan ferdsel kan skje.

### **6.2 Konsekvenser for næringslivet**

Reiselivet på Svalbard omfatter både lokale aktører og aktører uten lokal tilknytning. Lokale aktører er de som har aktiviteter og ansatte i lokalsamfunn på Svalbard. Cruisenæringen, både den konvensjonelle cruisenæringen og ekspedisjonscruisenæringen, tilhører primært kategorien aktører som ikke har aktivitet og ansatte i Longyearbyen (eller andre lokalsamfunn på Svalbard).

### **6.2.1 Konsekvensene av forslagene for den konvensjonelle cruisenæringen**

De konvensjonelle cruiseskipene er i hovedsak utenlandsk eid og har heller ikke ansatte bosatt i Longyearbyen. Forslagene som behandles i denne resolusjonen gjelder endringer i regelverket for verneområdene. Etersom de konvensjonelle cruiseskipene stort sett seiler utenfor verneområdene på Svalbard, vil de i liten grad påvirkes av de foreslåtte endringene.

### **6.2.2 Konsekvensene av forslagene for ekspedisjonscruisenæringen**

AECO er medlemsorganisasjonen til ekspedisjonscruisenæringen. De har ca. 65 medlemmer, som inkluderer nesten alle passasjerskip med kapasitet til mellom 13 og 500 passasjerer som opererer på Svalbard. Av de ca. 65 medlemmene, er 7 av medlemmene norske, resten er utenlandske. Det innebærer at overskuddet fra denne næringen i stor grad går til utenlandskeide virksomheter. Tall fra Sysselmesteren viser at det i 2022 var 84 ekspedisjonscruiseeksip som besøkte Svalbard.

#### Forslaget om å regulere hvor turister kan settes i land i verneområdene

Forslaget om å regulere hvor det er tillatt å sette turister i land i verneområdene vil gi mindre fleksibilitet for ekspedisjonscruisene sammenlignet med dagens regelverk, hvor hovedregelen er at ilandstigning kan skje i de fleste områdene. I en omstillingsfase vil reguleringen kreve endringer i eksisterende turopplegg der andre lokaliteter enn de tillatte har vært benyttet. Noe administrativ ressursbruk til å endre turopplegg og seilingsplaner vil måtte påregnes i forbindelse med dette, særlig i en overgangsfase.

Det fremgår av høringsinnspillene at ekspedisjonscruisenæringen planlegger for 3-4 år fremover i tid og at de trenger tid til omstilling. De starter med markedsføring og salg 2 år i forveien. Ekspedisjonscruisenæringen har kjent til Miljødirektoratets forslag lenge, fra det ble sendt ut på høring 3. september 2021. Næringen har derfor i lengre tid vært foreredit på at det sansynligvis ville komme endringer i regelverket. Mange av de mest brukte ilandstigningsområdene kan fortsatt benyttes. Det foreslås at ilandstigningsreguleringen skal tre i kraft 1.1.2025 og næringen vil derfor ha omkring 1 år på seg fra vedtakelse til ikrafttredelse. Departementet mener dette bør være tilstrekkelig med tid til å omstille seg i henhold til endringene.

Antallet ekspedisjonscruise i verneområdene på Svalbard har økt betydelig fra loven trådte i kraft. Antall lokaliteter som besøkes har også økt. Ifølge Sysselmesterens statistikk økte antallet nye lokaliteter som ble tatt i bruk med 31 lokaliteter i 2022 og totalt ble 308 lokaliteter brukt. Hensikten med endringsforslaget er ikke å begrense det samlede antallet ekspedisjonscruiseturister som går i land i verneområdene, men å kanalisere ferdselen slik at den ikke stadig spres utover nye områder. Forslaget er ikke ment å medføre noen reduksjon i antall ekspedisjonscruiseturister som sådan, men bare å regulere hvor og hvordan de ferdes i Svalbardnaturen.

Med 43 åpne lokaliteter i verneområdene vil ekspedisjonscruisene fremdeles kunne tilby ilandstigning og opplevelser i Svalbardnaturen i ulike markedssegmenter, som cruise med små fartøy, større fartøy, ski og seil etc. Miljødirektoratet har i utvelgelsen av lokaliteter, lagt vekt på at de mest attraktive lokalitetene fortsatt skal kunne besøkes. I 2019 skjedde det store flertallet av ilandstigninger på de utvalgte områdene som fortsatt vil være åpne. Direktoratet skrev i høringsnotatet at i 2018 og 2019 var det henholdsvis 36 og 33 lokaliteter i verneområder som hadde over 500 ilandstigninger i året. I tillegg ble det lagt til lokaliteter som regnes som lite sårbare og som kan åpnes for ilandstigning fra turistvirksomhet. Totalt foreslo direktoratet i

høringsnotatet 42 lokaliteter åpne for ilandstigning. I 2022 var det totalt 48 lokaliteter på Svalbard som hadde mer enn 500 besøkende. 36 av disse ligger innenfor verneområdene som foreslås omfattet av reguleringen, mens 12 ligger utenfor. Av de 36 lokalitetene innenfor verneområdene, foreslås 27 fortsatt å være åpne for ilandstigning. Det vil si at det er 9 av lokalitetene med over 500 besøkende i 2022 som foreslås stengt for ilandstigning. De 12 lokalitetene utenfor verneområdene vil også fortsatt kunne brukes til ilandstigning. Det betyr at av de 48 mest brukte områdene i 2022, vil 39 fortsatt kunne benyttes i forbindelse med turistvirksomhet, og de 43 foreslåtte områdene dekker derfor i stor grad de mest brukte områdene i dag. Direktoratet har lagt til grunn at på en ukestur kan det være behov for 1-3 ilandstigningslokaliteter pr. dag, og departementet vurderer at forslaget medfører at dette behovet fremdeles kan dekkes. Vanskeligheter mht. variasjoner i vær, vind og bølger kan skape utfordringer ved enkelte ilandstigningslokaliteter. I forslaget er det tatt høyde for dette ved at det for mange lokaliteter, særlig på vest-Svalbard, er foreslått lokaliteter som ligger nær hverandre og som alternativt kan benyttes ved vanskelige forhold. Turistvirksomheter kan, i tillegg til å benytte de tillatte ilandstigningsområdene, gå i land i hele Isfjorden, andre områder utenfor verneområder og verneområder som ikke er omfattet av reguleringen (Sassen-Bunsow Land og Nordre Isfjorden nasjonalparker, Moffen, Hopen og Bjørnøya naturreservater, Festningen geotopvernområde og naturreservatene for fugl). Forslagene vurderes ut fra dette å ivareta behovet for tilstrekkelige ilandstigningslokaliteter for ekspedisjonscruiseaktivitet.

En mulig konsekvens av forslagene er at det kan bli flere båter samtidig på de åpne ilandstigningsområdene. Ilandstigningsområdene varierer i størrelse, og de fleste er mer enn 2 km lange, enkelte 1 mil eller mer. Ved mange av ilandstigningsområdene er det mulig for flere operatører å bruke området samtidig, uten å være i umiddelbar nærhet av hverandre. Likevel kan det ikke utelukkes at det kan bli noen flere situasjoner der cruiseskip- og båter ikke får opplevelsen av å være helt "alene" i et område.

Antallsbegrensningen på 39 personer som foreslås for 13 av 43 lokaliteter, vil medføre at turoperatører som har et større antall passasjerer om bord enn dette, enten må dele opp ilandstigningen i puljer, eller må velge andre ilandstigningsområder. For mange av lokalitetene med antallsbegrensning, er det foreslått nærliggende ilandstigningslokaliteter uten antallsbegrensning, som de med et større antall passasjerer kan benytte. I 7 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 selve ilandstigningsområdet på lokaliteten, 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.

Et segment innen ekspedisjonscruise, tilbyr ski og seilturer. Det er foreslått unntak fra reguleringen om 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 blant annet gjennomføres ved ilandstigning på vestsiden av Spitsbergen i april og mai, i hovedsak kan videreføres innenfor disse verneområdene.

Krav om guide med tilstrekkelig kompetanse kan medføre kostnader til mer opplæring, særlig for de aktørene som ikke allerede benytter slike i den utstrekning og med en slik kompetanse som nå foreslås. Krav om sertifiserte guider er foreslått i ny forskrift om feltsikkerhet på Svalbard, og dersom dette blir vedtatt vil de foreslåtte endringene ikke gi kostnader utover det som er foreslått i dette regelverket.

Noen ekspedisjonscruisevirksomheter har i høringen vist til at de ikke ønsker eller trolig ikke kan fortsette med virksomhet på Svalbard dersom forslagene blir vedtatt. Cruisevirksomhet på Svalbard gjennomføres i stor grad av selskaper som også tilbyr turopplegg i andre land. Svalbard kan inngå som en av flere destinasjoner på samme tur, eller selskapet kan operere på Svalbard deler av året og deretter flytte seg til andre deler av verden resten av året. Dersom disse selskapene i stedet erstatter Svalbard med andre destinasjoner ut fra en lønnsomhetsvurdering, vil ikke det nødvendigvis innebære redusert inntjening for dem. Departementet antar at det beror på en rekke faktorer. For ekspedisjonscruiserederiene på Svalbard som sådan, vil forslagene neppe ha noen betydelig effekt på den samlede inntjeningen. I denne sammenheng er det imidlertid ikke inntjeningen til de i hovedsak utenlandske ekspedisjonscruiserederiene som er viktig, men forhold som er av svalbardpolitisk betydning, spesielt betydningen for Longyearbyen-samfunnet (se nedenfor om det).

#### Forslag om å oppheve krav til reisearrangører om å ha stedsspesifikke retningslinjer før ilandstigning

Forslaget innebærer at det ikke lenger vil være krav om å utarbeide stedsspesifikke retningslinjer for å gå i land i turistvirksomhet. Dette gjelder 9 lokaliteter som nå foreslås åpne for ilandstigning. Turistvirksomheter kunne ikke etter dagens regler gå i land på de 9 aktuelle lokalitetene uten å ha utarbeidet retningslinjer. Forslaget innebærer at de nå kan gå i land på disse 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 i dag 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.

AECO har i høringen pekt på at de stedsspesifikke retningslinjene som de har utviklet, tiltrekker seg cruiseoperatører på Svalbard som medlemmer. Det å være medlem av AECO innebærer at de må operere i tråd med alle krav og retningslinjer som AECO har forpliktet sine medlemmer til. Forslaget om å oppheve krav til reisearrangører om å ha stedsspesifikke retningslinjer vil føre til at AECO ikke lenger har dette som et fortrinn og incentiv for operatører til å bli medlemmer.

#### Forslag om å oppheve ferdselsforbudet i Habenichtbukta og å oppheve krav om tillatelse for ferdsel i Virgohamna.

Kulturminnene i Habenichtbukta blir tilgjengelige og kan oppleves og de som vil besøke Virgohamna slipper å søke om tillatelse.

### Forslag om å begrense antall passasjerer til 200 i alle verneområdene

Forslaget vurderes å ha begrensede konsekvenser for ekspedisjonscruisenæringen fordi de fleste skipene har færre enn 200 passasjerer. De skipene som har en vesentlig større passasjerkapasitet og som samtidig ønsker å drive med ekspedisjonscruise med høyt belegg, må imidlertid gjennomføre sine cruise utenfor verneområdene. I 2019 var det 4 skip med gjennomsnittlig høyere passasjertall enn 200 og bare 2 hadde vesentlig høyere gjennomsnittlig passasjerantall. I 2022 var det 14 skip med passasjerkapasitet på 200 eller flere passasjerer. 11 skip hadde en passasjerkapasitet mellom 200 og 264 og 3 skip hadde flere enn 265 pax. Departementet er ikke kjent med gjennomsnittlig passasjerantall på disse skipenes seilaser. Hurtigruten har i høringsuttalelsene skrevet at deres nyeste skip er de batterihybriddrevne skipene MS Roald Amundsen og MS Fridtjof Nansen. Dette er passasjerskip med plass til 500 som er spesialbygd for å operere i polare strøk. Med forslaget, vil ikke disse skipene kunne brukes i verneområdene rundt Svalbard med fullt belegg, men de kan fortsatt brukes utenfor verneområdene eller i verneområdene men med maksimalt 200 passasjerer.

### Forslag om krav til ferdsel i verneområder for å hindre spor og slitasje på terreng og kulturminner og forstyrrelse av dyreliv

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. Forslaget vurderes ikke å ha vesentlige konsekvenser for ekspedisjonscruisenæringen utover behov for større aktsomhet og nødvendig kunnskap for å utøve aktsomhet.

### Forslag om forbud mot bruk av droner i verneområdene

AECO forbyr allerede bruk av droner på sine medlemmers skip og disse representerer flertallet av cruiseskipene innenfor ekspedisjonscruisesegmentet. Turoperatører vil ikke fritt kunne benytte droner i verneområder i forbindelse med filming til 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 (f.eks. forbud mot forstyrrelse av dyreliv), og ellers er i samsvar med annet regelverk (f.eks. luftfartslovgivningen).

### **6.2.3 Konsekvensene av forslagene for lokale reiselivsaktører i Longyearbyen**

De fleste lokale reiselivsaktører i Longyearbyen blir ikke berørt av forslagene fordi de i liten grad har aktivitet i verneområdene utenfor Isfjorden. Disse aktørene har sin aktivitet i Longyearbyen og i Isfjordenområdet ellers. Dette gjelder aktører som tilbyr dagsturer med båt, hundekjøring, gåturer, kajakkture og skuterturer.

For de som benytter større deler av Svalbard enn bare Isfjorden, vil forslaget kreve endring av eksisterende turopplegg som ikke er i samsvar med reguleringene.

Et par lokale reiselivsaktører som arrangerer ekspedisjonscruise med båt for å se og fotografere dyreliv, særlig isbjørn, i verneområdene kan bli berørt av forslaget til å regulere ilandstigning. På disse turene vil fotograferingen i stor grad skje fra båt. Dersom de ønsker å gå i land, vil forslaget føre til mindre fleksibilitet med hensyn til hvor de kan gå i land. Slike turer arrangeres primært i

fra midten av mars til slutten av juni da isbjørnen oppholder seg på sjøisen i fjordene og foran breene. Det er foreslått unntak fra ilandstigningsreguleringen 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 i store deler av perioden hvor slike turer arrangeres, kan turistene gå i land i de nevnte verneområdene forutsatt at marken er frossen eller snødekt. Ilandstigningsreguleringen vil derfor ha begrensede konsekvenser for reiselivsaktørene som arrangerer slike fototurer for å se isbjørn. Lokale reiselivsaktører som arrangerer fototurer eller andre turer i verneområdene etter 25.mai, må tilpasse turopplegget til forslaget.

Forslaget medfører at det lokale reiselivet ikke vil kunne benytte droner eller andre slike innretninger. Det kan søkes om tillatelse til Sysselmesteren, men de kan ikke gi tillatelse til bruk til fritids- og hobbybruk i verneområdene. Som nevnt, vil ikke dette forslaget berøre mange lokale aktører da de fleste tilbyr turer utenfor verneområdene. De aktørene som opererer i verneområdene, blir henvist til å bruke droner utenfor verneområder og i samsvar med bestemmelser i svalbardmiljøloven.

#### **6.2.4 Konsekvensene av forslagene for annet aktivitetsbasert næringsliv**

Ilandstigningsforslaget gjelder turistvirksomheter, og begrenser ikke andre lokale aktivitetsbaserte virksomheter på Svalbard sin mulighet for ilandstigning i verneområdene. Dette gjelder for eksempel virksomheter som tilrettelegger for profesjonelle filmproduksjoner. Disse virksomhetene kan ikke lenger bruke ubemannende luftfartøy (droner) fritt i verneområdene, men må 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, og ellers er i samsvar med annet regelverk (f.eks. luftfartslovgivningen).

### **6.3 Nærmere om konsekvenser for lokalsamfunnet i Longyearbyen**

#### **6.3.1 Konsekvenser for lokalsamfunnet knyttet til den konvensjonelle cruisenæringen**

I 2022 var det ifølge Visit Svalbard 19 459 cruiseturister på konvensjonelle cruise i Longyearbyen. En undersøkelse gjort av Epinion, på oppdrag fra Visit Svalbard og AECO, viser at en konvensjonell cruiseturist i 2018 sto for en omsetning på 810 kroner i Longyearbyen. For å beregne forventet omsetning for 2023 har de benyttet SSBs priskalkulator og beregnet at en konvensjonell cruiseturist ville bidra med 940 kroner i lokal omsetning. Disse inntektene går til havna, til museet, til butikkene ved kjøp av suvenirer og til transport etc. Samtidig medfører mengden av konvensjonelle cruiseturister også en belastning i lokalsamfunnet, bl.a. økt belastning på legetjenestene og på infrastruktur i byen, spesielt toalettfasilitetene.

Ettersom den konvensjonelle cruisenæringen i liten grad blir påvirket av de foreslåtte endringene i verneområdene, mener departementet at de ikke vil få betydning for antallet cruiseturister i Longyearbyen eller for omsetningen fra cruiseturistene som kunder i byen.

Undersøkelsen foretatt av Epinion, på oppdrag fra Visit Svalbard og AECO, viser at omsetningen fra cruiseturisme utgjorde ca. 130 millioner kroner i Longyearbyen i 2019. Dette omfatter både det passasjerene bruker på suvenirer, cafébesøk, museumsbesøk etc. og det operatørene bruker på

havneavgift, innkjøp etc. Til sammenligning var den totale omsetningen på Svalbard i 2022 på kr. 4,6 millarder ifølge tall fra SSB.

### **6.3.2 Konsekvenser for lokalsamfunnet knyttet til ekspedisjonscruisenæringen**

Ekspedisjonscruiseturister ankommer Svalbard med fly og transporteres ofte direkte fra flyplassen til cruisebåtene. Det innebærer at disse turistene i liten grad bruker de lokale tilbudene i Longyearbyen (butikker, reiseliv etc.), selv om noen av ekspedisjonscruiseturistene er innom Longyearbyen og bruker penger på de samme lokale tjenestene og tilbudene som turister med konvensjonelt cruise.

Selv om den enkelte ekspedisjonscruiseturist i seg selv ikke legger igjen mange penger lokalt på Svalbard, bidrar ekspedisjonscruisenæringen til omsetning hos lokale aktører i Longyearbyen blant annet gjennom innkjøp av drivstoff, havneavgift, kjøp av vann, innkjøp av forsyninger inkludert apotekvarer, deler/reservedeler til skipene og aktiviteter i land som for eksempel skytetrening.

Den nevnte undersøkelsen som Visit Svalbard og AECO fikk gjennomført i 2019 viste at en ekspedisjonscruiseturist i 2018 bidro med 4235 kroner i lokal omsetning (omfatter både den enkelte turist bruker og det operatøren bruker). Beregningen av forventet omsetning for 2023 viste at en ekspedisjonscruiseturist i 2023 vil bidra med 4915 kroner i lokal omsetning. I 2022 var det ifølge Visit Svalbard i alt 24 139 ekspedisjonscruisepassasjerer på Svalbard.

Ekspedisjonscruisenæringen sysselsetter få personer i Longyearbyen direkte. Det er noen ansatte i ekspedisjonscruisenæringen som har bosted i Longyearbyen, men de fleste har det ikke. Ekspedisjonscruiseturistene benytter seg i liten grad av hoteller på Svalbard, og benytter seg også i relativt liten grad av restauranttilbudet der. Økningen som har vært i ekspedisjonscruiseturismen til Svalbard, har ført til press på flyreiser i høysesongen. Fastboende har opplevd at det har vært vanskelig å få tak i flybilletter til og fra Svalbard i denne perioden. En annen ulempe for de fastboende i turistsesongen er at ekspedisjonscruiseoperatørers lokale innkjøp i Longyearbyen, fører til at Svalbardbutikken tidvis går tom for enkelte varer.

Som nevnt over, er det ikke et formål med forslagene å redusere antallet cruiseturister på Svalbard, men å regulere belastningen av turismen gjennom å regulere hvor og hvordan turistnæringen kan ferdes i Svalbardnaturen. AECO skriver i sin høringsuttalelse at dersom fire skip ikke kan operere på Svalbard pga. forslaget om størrelsesbegrensning, kan det medføre et tap på ca. 20 millioner kroner for Longyearbyen. Det forutsetter imidlertid at nye aktører ikke kommer til. Departementet legger til grunn at opplevelsen ekspedisjonscruisenæringen kan gi sine kunder i Svalbardnaturen, fortsatt vil være unik og attraktiv, og at det ikke er grunn til å forvente at forslagene vil føre til noe betydelig lavere inntekter av turismen på Svalbard og i Longyearbyen, selv om fire skip velger å trekke seg ut. Det er grunn til å anta at andre aktører vil gå inn og fylle rommet, hvis noen går ut.

Det har vært en jevn vekst i befolkningstallene i Longyearbyen de siste 10 årene. I Svalbardmeldingen fra 2016 fremgår det at: *«Regjeringen ikke ønsker å legge til rette for en vekst som raskt utløser behov for store investeringer i ny infrastruktur som strømforsyning, varme – og*

*kraftproduksjon. Etablering og vedlikehold av infrastruktur i et arktisk klima er kostnadskrevende, og Longyearbyen lokalstyre hadde allerede da forrige melding kom betydelige utfordringer med å vedlikeholde eksisterende infrastruktur».* Skulle det komme en viss nedgang i ekspedisjonscruiseturismen, uansett av hvilken grunn, vil det ikke være problematisk fra et svalbardpolitisk synspunkt, selv om det skulle medføre reduserte inntekter for noen aktører i Longyearbyen (salg av drivstoff, matvarer etc.).

Departementets vurdering er at selv om forslaget vil føre til at ekspedisjonscruisenæringen må tilpasse seg nye regler, vil Svalbard fortsatt være et like attraktivt reisemål for turister. Forslagene vil bidra til å opprettholde den unike naturen på Svalbard, noe som vil bidra til at Svalbard også på lengre sikt fortsatt vil tiltrekke seg turister. Dersom det skulle vise seg at ekspedisjonscruisenæringen skulle bli noe redusert som følge av endringene, kan det bli en konsekvens at flere aktører vil tilby turer i Isfjorderområdet. Det vil i så fall være i samsvar med føringene i Svalbardmeldingen fra 2016 hvor det fremgår at: *«Regjeringen ville legge til rette for en utvikling av reiselivet i Forvaltningsområde 10, som bl.a. omfatter Isfjorden, og områdene rundt lokalsamfunnene».*

### **6.3.3 Fastboende i Longyearbyen**

Samlet sett vurderes forslagene å være av liten betydning for de fastboende i Longyearbyen. De kan fortsatt gå i land i verneområdene på private turer (utenfor organisert turistvirksomhet). Heller ikke de fastboende vil kunne å benytte droner mv. for fritids- og hobbybruk i verneområdene. Droner og andre slike innretninger vil imidlertid fortsatt kunne brukes for f.eks. fotografering for andre formål enn fritids- og hobbyformål dersom Sysselmasteren gir tillatelse.

### **6.3.4 Longyearbyen lokalstyre**

Longyearbyen lokalstyre har betydelige inntekter i form av havneavgifter. Som nevnt over, forventer departementet ikke at forslagene vil medføre noen betydelig nedgang i cruiseaktiviteten på Svalbard, og det ligger i dette at det heller ikke vil medføre noen betydelig reduksjon i inntektene fra havneavgiften i Longyearbyen.

## **6.4 Konsekvenser for forskning**

Reguleringen av ilandstigning i verneområdene gjelder bare turistvirksomheter, og begrenser ikke forskeres adgang til å gå i land i verneområder.

Konsekvensene av forslagene for forskning, overvåking og utdanning er at det må søkes om flere tillatelser/dispensasjon, noe som kan medføre en viss administrativ byrde for disse aktørene. Konsekvensene av forslagene vurderes likevel som begrenset, tatt i betraktning at mange forsknings- og overvåkningsoppgaver allerede forutsetter søknad og tillatelse fra Sysselmasteren. De nye aktivitetene det må søkes om dispensasjon for, vil ofte kunne innarbeides i søknader som uansett må utarbeides.



## **6.5 Konsekvenser for miljøforvaltningen på Svalbard**

Forslagene vurderes i all hovedsak ikke å medføre konsekvenser for andre miljøvernmyndigheter på Svalbard enn Sysselmesteren. Forslagene vurderes å kunne medføre økt ressursbruk for Sysselmesteren til informasjon, veiledning og økt søknadsbehandling, samt håndheving. Der det i dag brukes ressurser på informasjon og saksbehandling fordi eksisterende regelverk oppfattes uklart, vil tydeligere regler medføre sparte ressurser.

Forslagene vil medføre at Sysselmesteren får noe flere søknader til behandling, men samlet sett antas forslagene ikke å medføre økt ressursbehov hos Sysselmesteren.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

Det fastsettes forskrifter om endring av verneforskrifter på Svalbard. Forskriftene fastsettes i samsvar med vedlegg til resolusjonen.