

NOU

Norges offentlige utredninger **1999:21**

Lov om miljøvern på Svalbard

(svalbardmiljøloven)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 26 oktober 1996
Avgitt til Miljøverndepartementet 14 juni 1999

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Miljøverndepartementet

Miljøvernlovutvalget for Svalbard ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 26 oktober 1996 for å fremme forslag til miljøvernlov for Svalbard og Jan Mayen. Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til lov om miljøvern for Svalbard. Utredningen er enstemmig.

Oslo, 7 mai 1999

Inge Lorange Backer

Arnoldus Schytte Blix

Heidi Brun

Kjell Grønnevet

Rune Bård Hansen

Eli Heiberg

Tore Ising

Elisabeth Jernqvist

Frigg Jørgensen

Hilde Markhus

Pål Prestrud

Morten Ruud

Øyvind Schreiner

Mari Skåre

Johs Vik

Mette Møglestue

Har du følt den store, hvite stillhet? Våget det ukjente, trått de utråtte veier,
Merket kartets hvite flekker? Har du savnet, sultet, seiret, Vokset større i det
heles storhet, Gjort ting blot for dådens spenning, og latt andre snakke om det.

Har du sett Gud i hans storhet, hørt den tekst naturen preker, Sett de
enkle ting, de sanne ting, de tause menn som gjør ting, Da lytt til viddene, de
kaller på deg.

Robert William Service (1874 – 1958), gjendiktet av Fridtjof Nansen

Kapittel 0

**Utkast til lov om miljøvern på Svalbard
(svalbardmiljøloven)****Kapittel I. Innledende bestemmelser****§ 1 (lovens formål)**

Denne lov har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner.

Innenfor denne ramme gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

§ 2 (virkeområde)

Loven gjelder for Svalbards landområder med sjøområdet ut til territorialgrensen.

§ 3 (definisjoner)

I denne lov forstås med

- a) forurensning: tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, støy og rystelser, samt lys og annen stråling når det blir bestemt av sysselmannen, dersom dette kan være til skade eller ulempe for miljøet;
- b) høsting: jakt, fangst og fiske;
- c) flora: fotosyntetiserende encellede organismer, alger, lav, sopp, moser, bregner og karplanter som er naturlig viltlevende på Svalbard;
- d) fauna: encellede dyr, virvelløse dyr og virveldyr som er naturlig viltlevende på Svalbard;
- e) marine arter: saltvannsfisk, sjøpattedyr og andre arter som lever i havet;
- f) kulturminne: spor etter menneskelig virksomhet i fortiden i eller over jorden, i sjøen, i sjøbunnen og i vassdrag, herunder byggverk og anlegg av enhver art;
- g) fast kulturminne: kulturminne som er fysisk knyttet til grunnen eller til den bestemte lokaliteten;
- h) løst kulturminne: kulturminne som ikke er fast kulturminne;
- i) fastboende: person som er gyldig innført i registeret over befolkningen på Svalbard;
- j) tilreisende: andre personer enn fastboende;
- k) motorkjøretøy: fremkomstmiddel til bruk i terreng eller på vei med motor som drivkraft;
- l) motorisert fartøy: luftfartøy, luftputefartøy, skip, båt og annen farkost med motor som drivkraft;
- m) avfall: løsøregjenstander eller stoffer som er kassert eller overflødig fra tjenesteyting, produksjon og rensaneanlegg m v, men ikke avløpsvann og avgasser;
- n) virksomhet: enkeltstående, gjentatte eller vedvarende tiltak i eller utenfor næring;
- o) tiltakshaver: den som bestemmer over en virksomhet, eller i hvis regning

eller interesse den drives.

§ 4 (miljøvernmyndighetene for Svalbard)

Miljøvernmyndighetene for Svalbard er

- a) Kongen,
- b) departementet,
- c) direktoratet etter Kongens nærmere bestemmelse,
- d) sysselmannen.

Myndighet som i loven er lagt til et underordnet organ, kan utøves av en overordnet miljøvernmyndighet når det anses påkrevd.

Kapittel II. Aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøving

§ 5 (aktsomhetsplikt og informasjonsplikt)

Enhver som oppholder seg eller forestår virksomhet på Svalbard, skal vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelse.

En tiltakshaver skal sørge for at alle som utfører arbeid i virksomheten eller deltar i aktiviteten som virksomheten er ansvarlig for, er kjent med reglene i eller i medhold av denne lov om beskyttelse av Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig.

§ 6 (prinsipper for myndighetsutøving etter loven)

Ved myndighetsutøving etter loven her skal retningslinjene i §§ 7-10 legges til grunn. Staten skal særlig påse at myndighetsutøvingen etter loven og etter den enkelte bestemmelse samlet sett er i samsvar med disse retningslinjene.

§ 7 (føre vår-prinsippet)

Når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter loven her utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet.

§ 8 (samlet belastning)

Enhver virksomhet som iverksettes på Svalbard, skal vurderes ut fra den samlede belastning som naturmiljøet og kulturminner da vil bli utsatt for.

§ 9 (miljøpåvirkeren skal betale)

Kostnadene ved å hindre eller begrense skade på natur eller kulturminner skal dekkes av den som ellers ville være årsak til skaden. På samme måte skal kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer dekkes av den som ellers ville være årsak.

§ 10 (miljømessig teknologi og innsatsfaktorer)

I virksomhet på Svalbard skal anvendes en teknologi som gir minst mulig belastning på miljøet, om ikke vesentlige økonomiske hensyn til

igangværende virksomhet tilsier at en annen teknologi blir brukt, og dette er forsvarlig etter en samlet miljømessig vurdering.

I virksomhet på Svalbard skal kjemiske og bioteknologiske produkter som kan volde skade eller ulempe for miljøet, erstattes med produkter som etter en samlet miljømessig vurdering gir mindre risiko for miljøet, dersom ikke vesentlige økonomiske hensyn til igangværende virksomhet tilsier noe annet.

Kapittel III. Verneområder

§ 11 (overordnet prinsipp)

Det skal være verneområder på Svalbard som

- a) omfatter variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer,
- b) bidrar til å sikre områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier,
- c) beskytter økosystemene på land og i havet,
- d) bidrar til å opprettholde villmark og uberørt natur.

§ 12 (forskrifter om verneområder)

Kongen fastsetter det enkelte verneområde, jf §§ 16-19, ved forskrift.

I forskriften angis verneområdets grenser, formål og bestemmelser om bruk av området. Kongen kan i forskriften forby eller regulere enhver virksomhet og ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet.

§ 13 (saksbehandling)

På et tidlig tidspunkt i forberedelsen av forskrift etter § 12 om å opprette, utvide eller oppheve et verneområde, eller om vesentlig endring i vernebestemmelsene for et verneområde, skal sysselmannen sikre samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner m v som har særlig interesse i vedtaket. Sysselmannen skal kunngjøre en melding i minst én avis som er alminnelig lest på Svalbard, der det gjøres rede for det påtenkte vernetiltak. Grunneiere og rettighetshavere skal såvidt mulig underrettes ved brev, og gis en rimelig frist for å komme med synspunkter før verneforslag blir utformet. Under forberedelsen av verneforslag skal følgene for aktuell virksomhet i området klarlegges.

Forslaget til forskrift sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på Svalbard, og legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted. Fristen for uttalelse skal være minst to måneder.

§ 14 (midlertidig vern)

For å hindre skade på verneverdiene kan departementet treffe vedtak om midlertidig vern inntil saken er avgjort. For slike vedtak gjelder ikke reglene i § 13. Vedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven av den som har rettslig klageinteresse.

§ 15 (kunngjøring av vernevedtak)

Vedtak etter §§ 12 og 14 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38, og dessuten i minst én avis som er alminnelig lest på Svalbard. Det skal meddeles grunneiere og rettighetshavere som inngår i verneområdet, etter reglene i forvaltningsloven § 27.

§ 16 (nasjonalparker)

Som nasjonalpark kan fredes større uberørte eller i det vesentlige uberørte naturområder, når de kan ha verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted. Landskapet og i tilfelle havbunnen med planter, dyreliv og geologiske forekomster skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensning og annen virksomhet, herunder ferdsel, som kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet.

§ 17 (naturreservater)

Som naturreservat kan fredes områder som er uberørt eller tilnærmet uberørt, og

- a) som inneholder særegne eller sårbare økosystemer,
- b) som utgjør en spesiell naturtype eller spesielle geologiske forekomster,
- c) som for øvrig har særlig betydning for flora eller fauna,
- d) som har særskilt naturvitenskapelig verdi.

Et naturreservat kan totalfredes. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.

§ 18 (verneområder for biotoper og geotoper)

Som verneområde for biotoper eller geotoper kan fredes områder som har særlig betydning for flora eller fauna eller som inneholder viktige eller særpregete geologiske forekomster.

I slike verneområder skal virksomhet unngås dersom den kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller skade geologiske forekomster i strid med vernevedtakets formål. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i verneområdet.

§ 19 (kulturmiljøområder)

Som kulturmiljøområde kan fredes et område som har særskilt kulturhistorisk verdi. I kulturmiljøområder skal virksomhet som kan forringe den kulturhistoriske verdi unngås.

§ 20 (internasjonal status for verneområder)

Kongen kan ved forskrift gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.

§ 21 (skjøtsel av verneområder)

I verneområder opprettet med hjemmel i dette kapittel kan sysselmannen foreta skjøtsel som anses nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, og tilrettelegge for opplevelse av natur- og kulturmiljø innenfor rammen av formålet med fredningen.

Berører tiltak for skjøtsel eller tilrettelegging privat eiendom eller rettigheter i verneområdet, skal eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd.

§ 22 (dispensasjon fra vernevedtak)

Når vitenskapelige eller særlige grunner for øvrig taler for det, kan miljøvernmyndigheten gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål eller ikke vil påvirke verneverdiene vesentlig.

I en dispensasjon etter første ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan miljøvernmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for miljøet, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Kapittel IV. Flora og fauna**i. Generelle prinsipper****§ 23 (overordnet prinsipp)**

Flora og fauna på land og i sjøen skal forvaltes slik at artenes naturlige produktivitet, mangfold og leveområder bevares, og Svalbards villmarksnatur sikres for fremtidige generasjoner.

Innenfor denne rammen kan det finne sted en kontrollert og begrenset høsting.

§ 24 (fredningsprinsippet)

All flora og fauna med egg, reir og hi er fredet om ikke annet er fastsatt med hjemmel i denne lov.

ii. Flora**§ 25 (hva florafredningen innebærer)**

Ingen må skade eller fjerne flora.

Unntatt fra bestemmelsen i første ledd er skade som følge av lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet.

§ 26 (innsamling til vitenskapelig eller privat bruk)

Innsamling av sopp, og av tang og tare til privat bruk, er tillatt. Innsamling av flora til forskning eller undervisning er tillatt dersom det ikke gjør vesentlig inngrep i bestanden på stedet.

iii. Fauna

§ 27 (hva faunafredningen innebærer)

Ingen må jage, fange, skade eller avlive fauna eller skade egg, reir eller hi, uten hjemmel i reglene i dette kapittel.

Unntatt er skade på eller avliving av encellede og virvelløse dyr som følge av lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet og bifangst som følge av lovlig fiske.

Ingen må bruke skipsfløyte, løsne skudd eller volde annen kraftig støy nærmere et fuglefjell enn en nautisk mil i tiden 1 april til 31 august.

Det er forbudt å lokke til seg, forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn.

Ingen må utsette fauna for bedøvende eller muskellammende preparater uten tillatelse fra sysselmannen.

§ 28 (alminnelige regler om høsting)

Høsting – og sanking av egg og dun – kan bare skje på de arter som departementet har bestemt i forskrift.

Høsting av den enkelte art kan bare skje i det tidsrom og omfang som direktoratet fastsetter i forskrift. Det skal ikke fastsettes høstingstid innenfor artens yngle- og hekketid. Sysselmannen kan likevel gi tillatelse til egg- og dunsanking.

Høsting skal skje uten unødig lidelse for viltet og uten at det oppstår fare for mennesker eller for skade på eiendom. Direktoratet gir forskrift om utøvelse av jakt, fangst og innlandsfiske, herunder om høstingsmåter og høstingsredskaper.

Ved vedtak etter paragrafen her skal det legges vekt på at høstingen ikke skal påvirke bestandenes sammensetning og utvikling nevneverdig.

§ 29 (høsting av marin fauna)

For høsting av annen marin fauna enn de sjøpattedyr som i all hovedsak er hjemmehørende i Svalbardområdet, og utgjør viktige elementer i økosystemet der, gjelder særskilte forskrifter gitt av myndigheter som saltvannsfiskeloven hører under. Sjøfiske til privat eller vitenskapelig bruk kan skje uten hinder av § 27.

Når det fastsettes særskilte forskrifter etter første ledd, skal det legges vekt på å sikre bærekraftig forvaltning av de levende ressurser i tråd med formålet om å bevare artens naturlige produktivitet, mangfold og leveområder på Svalbard.

§ 30 (retten til høsting)

Enhver har rett til å høste fauna og til å sanke egg og dun i samsvar med reglene i og i medhold av § 28, om ikke annet følger av paragrafen her eller lov om Svalbard § 26.

Høsting kan bare foretas av den som har løst kort (jaktkort, fiskekort). Ingen kan ha jaktkort før fylte 16 år. Departementet kan gi nærmere forskrift om kort og gebyr for kort og felling, om opplæring og prøve som vilkår for jak-

tkort, om adgang til å delta i jakt og fangst i opplæringsøyemed, og om andre vilkår for høsting.

Departementet kan for bestemte arter gi forskrift om at bare fastboende ha rett til høsting, eller at høsting bare kan skje med sysselmannens tillatelse. Innenfor rammen av forskrifter etter §§ 28 og 30 kan sysselmannen gi nærmere lokale reguleringer ved forskrift. I en tillatelse kan det settes vilkår, herunder om hvilke områder eller tidsrom tillatelsen skal gjelde for, hvilken mengde som kan høstes, og hva slags høstingsmåter eller redskaper som kan brukes.

Sysselmannen kan gi overvintrende fangstfolk med tilhold i fangsthytte enerett til høsting innenfor et avgrenset område og tidsrom. Før slik enerett blir gitt, skal sysselmannen kunngjøre adgangen til å søke om enerett innen en angitt frist. I vedtak om enerett angis hvilke arter eneretten omfatter. Det kan settes vilkår, herunder om utføring av oppgaver med tilsyn, jf kapittel VIII, og opplæring. Sysselmannen kan gi forskrift om tildeling av fangstområder med enerett til høsting.

§ 31 (rett til avliving for å beskytte person eller eiendom)

Fauna kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en akutt fare for en persons liv eller helse eller for betydelig materiell skade. Avliving eller forsøk på avliving skal snarest meldes til sysselmannen.

Virvelløse dyr og encellede dyr som er til skade eller plage, samt smågagere, kan avlives.

§ 32 (avliving etter særskilt tillatelse)

Sysselmannen kan gi tillatelse til å avlive dyr som tar opphold ved faste eller midlertidige bosettinger, og som medfører fare for skade på person eller betydelig materiell skade. Avliving i medhold av slik tillatelse kan bare skje dersom det i rimelig utstrekning er forsøkt andre tiltak for å avverge skade.

§ 33 (hunder)

I områder åpne for alminnelig ferdsel må hunder følges på forsvarlig måte når de løper løs. Sysselmannen, eller den departementet bemyndiger, kan gi forskrift om båndtvang for hund.

§ 34 (innførsel av flora og fauna m v)

Innførsel av viltlevende flora og fauna kan bare skje i samsvar med tillatelse eller forskrift som departementet gir. Bestemmelsen gjelder også for rogn og egg av viltlevende arter.

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd og om utførsel, herunder om produkter av planter og dyr.

§ 35 (utsetting og flytting av organismer m v)

Uten tillatelse fra miljøvernmyndigheten må ingen

- a) sette ut planter og dyr som ikke finnes naturlig på Svalbard fra før, eller
- b) flytte stedegne plante- og dyrearter til andre områder på Svalbard.

§ 36 (preparering av vilt m v)

Departementet kan gi forskrift om preparering av fauna og om preparanter og deres virksomhet.

§ 37 (unntak)

Selv om det ikke kan gis tillatelse til et tiltak etter dette kapittel, kan sysselmannen gjøre unntak fra bestemmelsene i kapitlet for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger.

Kapittel V. Kulturminner**§ 38 (overordnet prinsipp)**

Svalbards kulturminner skal vernes og ivaretas som en del av Svalbards kulturarv og identitet og som et ledd i en helhetlig miljøforvaltning.

§ 39 (fredete kulturminner)

Fredet er:

- a) faste kulturminner fra 1945 eller tidligere;
- b) løse kulturminner fra 1945 eller tidligere, når de kommer for dagen tilfeldig, ved undersøkelse, utgraving eller på annen måte;
- c) spor etter menneskegraver av alle slag fra 1945 eller tidligere, herunder kors og andre gravmarkeringer, samt bein og beinrester i og på markoverflaten;
- d) skjelettresten på slakteplasser for hvalross og hval, og i forbindelse med selvskudd for isbjørn – uavhengig av alder;
- e) en sikringssone rundt den synlige eller kjente ytterkant på et fast kulturminne som nevnt i bokstav a, c eller d, i utstrekning 100 meter i alle retninger om ikke sysselmannen fastsetter en annen avgrensning;
- f) kulturminner yngre enn 1945 med særskilt kulturhistorisk verdi, fredet ved vedtak av direktoratet.

Direktoratet avgjør i tvilstilfelle hva som er et fredet fast eller løst kulturminne og kan oppheve fredning av bestemte kulturminner.

§ 40 (midlertidig fredningsvedtak)

Når særlige grunner foreligger, kan sysselmannen treffe vedtak om midlertidig fredning av faste eller løse kulturminner som nevnt i § 39 første ledd bokstav f, inntil spørsmålet om fredning er endelig avgjort.

§ 41 (saksbehandling ved fredningsvedtak)

Vedtaket etter §§ 39 og 40 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtaket skal tinglyses og kunngjøres slik sysselmannen finner passende.

§ 42 (innholdet av fredningen)

Ingen må skade, grave ut, flytte, fjerne, forandre, tildekke, skjule eller skjemme et fredet kulturminne med sikringssone, eller sette i gang tiltak som kan medføre fare for at slikt skjer.

I sikringssonen er det på vegetasjonsdekket mark ikke tillatt å sette opp telt, brenne bål eller lignende.

§ 43 (eiendomsrett for fredete løse kulturminner)

Fredete løse kulturminner er statens eiendom når det synes klart at det ikke er rimelig mulighet til å finne ut om det er noen eier eller hvem som er eier. Direktoratet kan overlate kulturminnet helt eller delvis til finneren.

§ 44 (tiltakshaverens særlige plikter for å beskytte kulturminner)

Når en virksomhet planlegges, skal tiltakshaveren på egen kostnad undersøke om virksomheten vil virke inn på faste kulturminner på en måte som nevnt i § 42. Funn som kommer frem ved undersøkelser og utgraving eller under virksomheten, skal dokumenteres og konserveres på tiltakshaverens regning, om ikke annet blir bestemt etter § 96. Funnet skal avleveres innen ett år, om ikke sysselmanen forlenger fristen.

§ 45 (undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold)

Direktoratet har rett til å søke etter, grave frem, granske og dokumentere fredete kulturminner. Etter slike tiltak skal et fast kulturminne bringes tilbake til den stand det var før tiltaket, om ikke direktoratet fastsetter annet. Sysselmanen kan ta opp løse kulturminner og treffe nødvendige tiltak for å ta vare på dem.

Sysselmanen kan sette i stand, restaurere, bygge opp igjen, flytte og gjerde inn faste fredete kulturminner og treffe tiltak for å vedlikeholde og anskueliggjøre den, herunder rydde området omkring, og for å unngå at kulturminnet volder skade på mennesker og dyr. Slike tiltak kan også treffes i sikringssonen.

Før det treffes tiltak om et fast kulturminne, skal eieren eller rettighetshaveren varsles og få anledning til å uttale seg etter reglene i forvaltningsloven § 16. Gjelder tiltaket et fast kulturminne som er i bruk, kan det bare settes i verk med samtykke fra eieren eller brukeren, om ikke tiltaket er nødvendig for å hindre forfall.

Er det fare for forfall, kan direktoratet pålegge eieren eller brukeren å gjennomføre tiltak for å motvirke dette.

§ 46 (utførsel av kulturminner)

Ingen må utføre fra Svalbard fredete kulturminner som er funnet eller har sin opprinnelse på Svalbard.

Forbudet i første ledd gjelder ikke når det i eller i medhold av forskrift er bestemt at funnmaterialet permanent eller midlertidig skal oppbevares utenfor Svalbard.

I særlige tilfeller kan direktoratet gi tillatelse til utførsel.

Kapittel VI. Arealplanlegging i planområdene

§ 47 (kapitlets virkeområde og formål)

Reglene i dette kapittel gjelder for de områdene som Kongen fastsetter i forskrift (planområdene).

Planlegging etter dette kapittel skal legge til rette for samordning av de ulike interessene som knytter seg til arealdisponering og utforming av bebyggelsen i planområdene. Det skal gi grunnlag for beslutninger om bruk og vern av ressurser og om utbygging, og bidra til å fremme estetiske hensyn.

§ 48 (ansvaret for utarbeiding av arealplan)

Grunneieren eller den departementet bemyndiger, er planansvarlig i det enkelte planområde og skal sørge for å gjennomføre en løpende planlegging for bruk og vern av arealene i planområdet.

Hvert planområde skal ha en arealplan med utfyllende bestemmelser som viser eksisterende og fremtidig arealbruk for hele planområdet. Detaljeringsgraden kan variere etter konkrete behov for å styre arealbruken. Planen skal være tilstrekkelig detaljert til å sikre formålet med reglene i dette kapittel.

Arealplanen tas opp til revisjon ettersom forholdene gjør det påkrevd. Den planansvarlige bør minst hvert fjerde år vurdere om revisjon bør foretas.

§ 49 (arealplanens innhold)

Planen skal i nødvendig utstrekning kartfeste:

1. Byggeområder, om nødvendig med nærmere angivelse av hva slags bebyggelse
2. Hytteområder
3. Kulturminne-, natur- og friluftsområder, hver for seg eller i kombinasjon
4. Områder for råstoffutvinning
5. Forskningsområder
6. Veier, flyplasser, havner, taubaner, høyspentledninger og andre viktige ledd i kommunikasjonssystemet
7. Spesialområder, herunder fareområder
8. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, natur- og friluftsområder, hver for seg eller i kombinasjon
9. Områder som er vernet i medhold av lovens kapittel III.

Det kan fastsettes flere formål innenfor samme område.

Til planen kan det gis

- a) utfyllende bestemmelser, som setter rettslig bindende vilkår for bruk og ferdsel og for utforming av arealer og bebyggelse for å sikre formålet med planen;
- b) utfyllende retningslinjer, som angir føringer for praktiseringen av planen, og som det skal tas hensyn til ved vedtak etter dette kapittel og §§ 56-57.

I planen skal det redegjøres for hvordan hensynet til miljø (herunder naturmiljø, kulturminner og estetikk) og lokalsamfunn (herunder sikkerhet og barns behov) blir ivaretatt.

§ 50 (utarbeiding av arealplanen)

Den planansvarlige skal sørge for å tilpasse planarbeidet til forholdene i det enkelte planområde. I hvert planområde kan det være et fast rådgivende utvalg for plansaker som gir uttalelser til foreslåtte planer.

Organer med oppgaver som gjelder ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innen planområdet, har rett til å delta i planarbeidet. Slike organer skal etter anmodning fra den planansvarlige delta i det rådgivende utvalg for plansaker.

Den planansvarlige skal kunngjøre at planarbeidet blir satt i gang og for øvrig gjøre planarbeidet kjent på en hensiktsmessig måte, slik at planen kan bli gjenstand for offentlig debatt.

Utkast til plan skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes til uttalelse hos berørte organer og organisasjoner m v som har særlige interesser i planarbeidet. Det kan settes en frist for uttalelse som må være minst 30 dager. Statlige myndigheter kan reise innsigelse mot planutkastet når det gjelder forhold innenfor deres ansvarsområde. Departementet kan fastsette hvilke organer som kan reise innsigelse.

§ 51 (vedtakelse av planen)

Den planansvarlige legger etter høringen i samsvar med § 50 et ferdigbehandlet forslag til plan frem for sysselmannen eller den departementet bestemmer.

Sysselmannen eller den departementet bestemmer, kan treffe vedtak om å godkjenne planen når det ikke foreligger innsigelser, eller det er tatt hensyn til innsigelsene. Vedtak om godkjenning skal treffes senest en måned etter at et fullstendig plandokument er mottatt, om ikke særlige forhold foreligger. I så fall skal den planansvarlige underrettes skriftlig innen utløpet av fristen med opplysning om når vedtak vil være truffet. Godkjent plan sendes departementet til orientering.

Foreligger det innsigelser som det ikke er tatt hensyn til i planen, kan sysselmannen megle i saken. Dersom meglingsprosessen ikke fører til en løsning, sendes saken til departementet. Departementet kan gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Vedtaket etter denne paragraf skal begrunnes etter forvaltningsloven §§ 24-25. Det kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Den planansvarlige skal sørge for å kunngjøre endelig godkjent plan på hensiktsmessig måte i lokalsamfunnet.

§ 52 (arealplanens virkninger)

Ny virksomhet, herunder konstruksjoner, bygg, anlegg, riving, graving, fylling, masseuttak og annen ressursutnyttning, samt fradeling av eiendom til slike formål, skal være i samsvar med arealbruk og bestemmelser fastlagt i godkjent plan.

Fredning i medhold av kapittel III-V går foran planen.

Ved tillatelse etter § 57 kan det gjøres unntak fra utfyllende bestemmelser til planen.

§ 53 (midlertidig forbud mot virksomhet og fradeling)

Finner sysselmanen eller den departementet bestemmer, at det innenfor et delområde må utarbeides en endret eller mer detaljert plan, kan vedkommende bestemme at virksomhet og fradeling som nevnt i § 52 ikke kan settes i gang før planen er godkjent. Forbudet kan ikke vare lenger enn et år. Departementet kan i særlige tilfelle forlenge fristen.

§ 54 (statlig arealplan)

Når gjennomføring av viktige utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet selv utarbeide og vedta en arealplan etter reglene i dette kapittel.

Kapittel VII. Virksomhet med konsekvenser for miljøet**i. Generelle regler****§ 55 (lokalisering av næringsvirksomhet)**

Næringsvirksomhet skal som hovedregel foregå i planområdene, jf § 47, og skal lokaliseres slik at miljøulempene blir minst mulig.

§ 56 (krav om tillatelse utenfor planområder og i planområder uten godkjent plan)

Det trengs tillatelse fra miljøvernmyndigheten for Svalbard til

- a) terrenginngrep;
- b) virksomhet som kan volde forurensning;
- c) hoteller, pensjonater og andre overnattingssteder for allmennheten;
- d) virksomhet som kan virke inn på et fredet kulturminne i strid med § 42;
- e) annen virksomhet som kan belaste miljøet på Svalbard når departementet har gitt forskrift om det;
- f) endring i eksisterende anlegg eller bruken av det dersom den forandrer anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet.

Tillatelse etter denne paragraf må foreligge før virksomheten påbegynnes. Søknaden skal redegjøre for hvilken betydning virksomheten kan få for miljøet. Departementet kan gi forskrift om at søknader skal sendes på høring eller legges ut til offentlig ettersyn.

Den som legger frem nærmere opplysninger om en planlagt virksomhet, kan kreve at sysselmanen avgjør om virksomheten vil kreve tillatelse etter denne paragraf. Sysselmanen tar stilling til hvilke opplysninger som må legges frem for å kunne treffe en slik avgjørelse.

§ 57 (virksomhet i planområder med godkjent plan)

Før det settes i gang virksomhet eller fradeling, skal tiltakshaveren gi melding til den planansvarlige og sysselmanen eller den departementet bestemmer. Meldingen skal gi tilstrekkelige opplysninger til å vise om virksomheten eller fradelingen er i samsvar med planen.

Igangsetting kan skje tre uker etter at meldingen er mottatt, hvis ikke

- a) virksomheten er i strid med planen,
- b) sysselmannen har fastsatt midlertidig forbud etter § 53, eller
- c) det kreves tillatelse etter tredje ledd.

Før igangsetting kreves det likevel tillatelse av sysselmannen, selv om virksomheten er i samsvar med godkjent arealplan, hvis

- a) planen ikke har utfyllende bestemmelser om størrelse eller utførelse som virksomheten holder seg innenfor,
- b) virksomheten kan volde forurensning ut over planens utfyllende bestemmelser om forurensning fra bolig, fritidshus eller forretning,
- c) virksomheten kan få virkning for naturmiljøet utenom planområdet, eller
- d) virksomheten kan ha betydelig og langvarig virkning for miljøet.

Er virksomheten i strid med planen, kan den ikke igangsettes uten at planen blir endret. Sysselmannen kan likevel gi tillatelse til virksomhet som er i strid med utfyllende bestemmelser til planen.

§ 58 (særskilt konsekvensutredning)

Tiltakshaveren skal få utarbeidet konsekvensutredning for virksomhet som trenger tillatelse etter loven her og som

- a) kan få mer enn ubetydelig virkning for naturmiljøet utenfor planområdene, eller
- b) kan få betydelig og langvarig virkning for miljøet i et planområde.

Departementet kan gi forskrift om hvilke virksomheter som må konsekvensutredes. Sysselmannen avgjør om en virksomhet går innunder første ledd og kan treffe vedtak om at det for en bestemt virksomhet er unødvendig å utarbeide konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen skal belyse tiltakets virkninger på miljøet som grunnlag for vurdering og avgjørelse av søknaden. Sysselmannen kan bestemme at konsekvensutredningen også skal omfatte virkningene for lokal bosetting og for annen lovlig virksomhet. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av et utredningsprogram godkjent av sysselmannen.

Den som planlegger tiltak som nevnt i første ledd, skal sende sysselmannen forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram senest ett år før søknad tenkes innsendt. Er det sendt inn søknad etter §§ 56 – 57 uten forhåndsmelding, kan sysselmannen avvise søknaden.

Departementet gir forskrift om konsekvensutredning.

§ 59 (bruk av særskilt konsekvensutredning)

Tiltakshaverens søknad skal utarbeides sammen med konsekvensutredningen og vise hvordan konsekvensutredningen er lagt til grunn. Sysselmannen sender søknad og konsekvensutredning på høring.

Dersom det i utredningen eller på annen måte avdekkes nye forhold som kan ha vesentlig betydning for virksomhetens virkninger for miljøet, kan sysselmannen kreve tilleggsutredninger. Det kan ikke gis tillatelse før sysselmannen har godkjent at plikten til å utarbeide konsekvensutredning er oppfylt. Hvis virksomheten ikke er påbegynt før fem år etter at tillatelsen ble gitt, må det utarbeides ny konsekvensutredning etter § 58 om ikke sysselmannen fritar for dette.

§ 60 (avgjørelse av søknaden)

I begrunnelsen for vedtaket skal det angis hvordan en særskilt konsekvensutredning etter § 58 med innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning de har hatt for avgjørelsen.

I en tillatelse bør det settes vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov. Er det utarbeidet en konsekvensutredning etter § 58, skal det normalt settes vilkår etter § 61.

Det gis underretning etter reglene i forvaltningsloven § 27 til alle som har uttalt seg til søknaden eller konsekvensutredningen.

§ 61 (overvåking og tiltak mot uforutsette virkninger)

Tiltakshaveren skal i samsvar med vilkår i tillatelsen gjennomføre en regelmessig og effektiv overvåking av miljøet for å

- a) vurdere virkninger av pågående virksomhet, herunder verifisering av forutsette virkninger, og
- b) legge forholdene til rette for at uforutsette virkninger kan bli oppdaget på et tidlig tidspunkt.

Dersom det under virksomheten avdekkes uforutsette virkninger, skal sysselmannen varsles uten opphold.

§ 62 (endring, omgjøring og bortfall av tillatelse)

Sysselmannen kan endre eller trekke tilbake en tillatelse etter denne lov eller vilkårene for den, dersom

- a) det er nødvendig for å hindre uforutsette skadevirkninger for miljøet;
- b) de skadevirkninger som virksomheten har for miljøet, kan minskes uten uforholdsmessig kostnad for tiltakshaveren;
- c) det trengs for å oppfylle internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg med hensyn til Svalbard;
- d) ny teknologi gjør det mulig å minske miljøulempene vesentlig;
- e) tiltakshaveren overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og overtredelsen er betydelig, gjentar seg eller vedvarer;
- f) tjenestemenn med tilsynsmyndighet blir nektet adgang til virksomhetssområdet;
- g) det ikke blir stilt sikkerhet for opprydding når det er krevd etter § 63.

Omgjøring kan i alle tilfelle skje når det er gått ti år siden vedtaket. Sysselmannen kan lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse dersom erfaring viser at det kan skje uten skadevirkninger av noen betydning for miljøet.

En tillatelse som ikke er benyttet, bortfaller fem år etter at den ble gitt.

§ 63 (opprydding)

Hvis en virksomhet blir nedlagt eller stanser, skal tiltakshaveren gjøre det som er nødvendig for å motvirke skade på miljøet. Kan virksomheten medføre skade på miljøet etter nedleggingen eller driftsstansen, skal det i rimelig tid på forhånd gis melding til sysselmannen.

Når en virksomhet eller deler av den opphører, skal tiltakshaveren på egen kostnad fjerne fra området alle installasjoner på overflaten, alt avfall og andre etterlatenskaper som ikke er fredete kulturminner etter kapittel V.

Området skal så vidt mulig føres tilbake til sitt opprinnelige utseende. Sysselmannen kan gi pålegg om hvilke tiltak som skal utføres, herunder om behandling av forurenset grunn. Sysselmannen kan kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene ved opprydding.

Når et lokalsamfunn i et planområde skal avvikles eller fraflyttes i det vesentlige, skal den planansvarlige gi sysselmannen melding så tidlig som mulig. Det skal utarbeides en plan for opprydding og eventuelt bevaring etter nærmere bestemmelse av sysselmannen.

Den som vil starte opp virksomhet med tillatelse etter §§ 56 eller 57 etter at den har vært stanset i mer enn to år, må gi melding om dette til sysselmannen. Sysselmannen avgjør om det må søkes om ny tillatelse før virksomheten igangsettes.

Etterlatte kjøretøy, skip, fly, annet fartøy og lignende skal fjernes av eieren. Sysselmannen kan fritta for plikten til opprydding etter denne paragraf.

ii. Forurensning og avfall

§ 64 (alminnelige regler om forurensning)

Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at dette er lovlig etter loven her.

Når det kan oppstå fare for ulovlig forurensning, skal den ansvarlige for virksomheten som faren skriver seg fra, sørge for tiltak for å hindre at den inntreffer. Miljøvernmyndigheten kan gi pålegg om slike tiltak. Er det inntrådt forurensning, skal den ansvarlige treffe tiltak etter reglene i § 91.

§ 65 (absolutte utslippsforbud)

Ingen må slippe ut miljøgifter i miljøet.

Forbudet omfatter ikke spor av miljøgifter som slippes ut ved vanlig husholdning. Departementet kan gi forskrift om hva som regnes som miljøgift etter første ledd og om at et slikt stoff eller stoffblandinger som inneholder miljøgifter, ikke må innføres eller brukes på Svalbard.

§ 66 (dumping og utslipp fra skip)

Ingen må dumpe eller slippe ut avfall i sjøen fra skip eller annet fartøy, eller forbrenne avfall på skip eller annet fartøy. Utslipp av rent matavfall fra småbåter eller av sanitært avløpsvann i åpen sjø, er likevel tillatt.

Sysselmannen kan gjøre unntak fra første ledd første punktum når det gjelder å dumpe gjenstander som ikke flyter og som ikke vil skade liv i sjøen. Sysselmannen fastsetter i tilfelle hvor dumping skal finne sted.

§ 67 (tilknytningsplikt til renseanlegg og driftsansvar)

Sysselmannen eller den departementet bemyndiger, kan gi pålegg om at bygninger i et planområde skal knyttes til renseanlegg. Departementet kan fastsette hvem som skal ha plikt til å drive renseanlegg med tilknyttede ledninger.

§ 68 (akutt forurensning – beredskap og varsling)

Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning, skal ha nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av slik forurensning. Departementet kan pålegge den ansvarlige for virksomheten å legge frem beredskapsplan for godkjenning. Det kan fastsettes nærmere vilkår for godkjenning av beredskapsplanen.

Departementet kan gi forskrift om beredskapspliktens omfang og om avgift for offentlig beredskap. Inntrer det akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, skal den ansvarlige straks varsle sysselmannen.

Også andre har plikt til å varsle, om det ikke åpenbart er unødvendig.

Med akutt forurensning forstås forurensning av betydning som inntrer plutselig, og som ikke er tillatt etter loven her.

§ 69 (avfall)

Ingen må etterlate avfall utenfor planområdene. I planområdene må avfall bare tømmes eller etterlates på sted som er særskilt innrettet for det. Oppbevaring av avfall må skje slik at det ikke kan bli spredd.

Ingen må innføre avfall til Svalbard. Departementet kan gi forskrift om

- a) tiltak for å minske avfallsmengden,
- b) innlevering, innsamling, mottak, transport, sortering og behandling av avfall,
- c) at visse slag avfall skal gjenvinnes eller fraktes bort med sikte på gjenvinning,
- d) at avfall skal fraktes bort for behandling andre steder.

Kostnadene ved tiltak etter tredje ledd skal bæres av den som eier eller har gitt opphav til avfallet.

Sysselmannen kan gi pålegg om å utarbeide en plan for reduksjon av avfall i de planområder som departementet fastsetter. Departementet kan fastsette hvem som skal være ansvarlig for felles innsamling og disponering av avfall i planområdet.

§ 70 (avløps- og avfallsgebyr m v)

Departementet kan gi forskrift om gebyr for tilknytning til avløpsrenseanlegg og for innsamling og disponering av avfall. Gebyrene settes slik at de samlet ikke overstiger kostnadene ved investering og drift av henholdsvis renseanlegg med tilknyttede ledninger, og avfallsdisponeringen.

Departementet kan gi forskrift om avfallsavgift på varer som omsettes på Svalbard og om hel eller delvis tilbakebetaling av avgiften ved retur av emballasje.

iii. Ferdsel

Generelt

§ 71 (alminnelige regler om ferdsel i naturen)

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

§ 72 (forbud mot særlig belastende ferdselsformer)

Sysselmannen kan forby ferdselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet. For motorisert ferdsel gjelder §§ 77 flg.

§ 73 (ferdselsrestriksjoner i særlige områder)

Sysselmannen kan utenom verneområdene forby eller regulere ferdsel i avgrensede områder i hele eller deler av året når dette anses nødvendig for å beskytte naturmiljø, kulturminner, drikkevannsforsyning eller vitenskapelige undersøkelser.

§ 74 (leiropphold)

Sysselmannen kan gi forskrift for leiopphold. I forskriften kan det fastsettes at det kreves tillatelse fra sysselmannen til leir over en viss varighet.

§ 75 (utrykning og oppsyn)

Utrykning for brann-, politi- eller redningstjeneste og oppsyn etter denne lov kan om nødvendig skje uten hinder av reglene i loven her.

§ 76 (gebyr for tilreisende)

Kongen kan gi forskrift om at den som besøker Svalbard, skal betale et gebyr. Gebyr kan ikke pålegges fastboende. Gebyret går inn i Svalbards miljøvern-fond.

Motorferdsel

§ 77 (alminnelige regler om motorferdsel)

Motorferdsel skal reguleres ut fra et samfunnsmessig helhetssyn med sikte på å verne om Svalbards naturmiljø.

Motorferdsel utenom opparbeidet vei eller plass er forbudt om ikke annet er fastsatt i loven her eller i medhold av loven.

§ 78 (motorisert terrengkjøring på barmark)

Motorisert terrengkjøring på bar eller tint mark kan bare finne sted

- a) i særskilte traseer eller til bestemte formål fastsatt av sysselmannen i forskrift;

b) når særlige hensyn foreligger og sysselmannen har gitt tillatelse.

§ 79 (motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark)

Motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark samt på islagte vassdrag og sjøområder kan tillates

- a) i områder og/eller traseer fastsatt av departementet i forskrift;
- b) for bestemte formål fastsatt av sysselmannen i forskrift;
- c) når særlige grunner foreligger og sysselmannen etter søknad har gitt tillatelse.

Det skal fastsettes forskrift etter første ledd bokstav a der fastboende sikres en mer omfattende adgang til motorisert ferdsel enn tilreisende. Begrensninger i fastboendes ferdsel må være begrunnet i miljøvernbehov knyttet til Svalbard, eller i behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel.

§ 80 (motorferdsel i vassdrag og sjø)

Motorferdsel i vassdrag er bare lovlig med tillatelse fra sysselmannen.

Motorferdsel til sjøs kan skje i samsvar med § 71 når ikke annet er fastsatt i medhold av § 73 eller paragrafen her.

Motorferdsel med vannscooter er ikke tillatt. Departementet kan gi forskrift om forbud mot bruk av bestemte typer farkoster.

Sysselmannen 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.

§ 81 (bruk av luftfartøyer)

Motorisert luftfart kan skje i samsvar med § 71 når ikke annet er fastsatt i medhold av § 73 eller i paragrafen her.

Luftfartøy må ikke lande på skip eller på land eller vann utenom landingsplass godkjent etter luftfartsloven. Sysselmannen kan etter søknad gjøre unntak fra første punktum. Ingen må fly nærmere enn en nautisk mil fra større, kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugl.

Sysselmannen kan gi forskrift om bestemte traseer og minstehøyder for luftfartøy og om forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål.

§ 82 (enkelttillatelser til motorferdsel)

Når sysselmannen avgjør søknader om tillatelse til motorisert ferdsel, skal det legges vekt på formålet med søknaden, hvilken risiko for miljøulemper som den omsøkte ferdsel kan ha, og målet om en begrenset motorferdsel på Svalbard. Blir tillatelse gitt, skal det gis begrunnelse som viser hvordan disse forhold er vurdert.

Tillatelsen skal begrenses i tid og sted og kan begrenses til å gjelde bestemte tilfeller. Det kan settes vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan omgjøres dersom hensynet til miljøet tilsier det.

iv. Hytter**§ 83 (rett til å eie eller leie hytter)**

Fritidshytter kan bare eies eller leies av

- a) den som er eller har vært fastboende på Svalbard,
- b) sammenslutninger som har sitt hovedsete på Svalbard, og som har ansatte eller medlemmer som i hovedsak er fastboende.

Ingen kan eie eller leie mer enn to fritidshytter.

Sysselmannen kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra reglene i denne paragraf.

§ 84 (vedlikehold av hytter)

Fritidshytter og deres nærområder skal holdes ved like, slik at de ikke skjemmer landskapet eller volder fare for mennesker eller dyr.

Kapittel VIII. Tilsyn med miljøet**§ 85 (miljøvernmyndighetenes tilsyn)**

Miljøvernmyndighetene fører tilsyn med miljøtilstanden og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier og med minst mulig belastning for miljøet. Sysselmannen skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålet med loven her.

§ 86 (internkontroll m v)

For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven her blir overholdt, eller for å fremme en høyere miljøstandard ellers, kan departementet gi forskrift om

- a) internkontroll og internkontrollsystemer,
- b) deltakelse i internasjonale ordninger for sertifisering, miljøstyring og miljørevisjon.

§ 87 (opplysningsplikt)

Den som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet på Svalbard, plikter etter pålegg fra sysselmannen og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som sysselmannen trenger for å utføre sine gjøremål etter denne lov. Når særlige grunner tilsier det, kan sysselmannen kreve at opplysninger gis av enhver som utfører arbeid for den som har opplysningsplikt etter første punktum.

§ 88 (gransking)

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal sysselmannen ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet kan antas å være påvirket. Sysselmannen kan også kreve

å få lagt frem og granske dokumenter og elektronisk lagret materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

Ved inspeksjon av virksomhet skal sysselmannen først ta kontakt med representanter for virksomhetens ledelse, om ikke formålet med inspeksjonen dermed blir forhindret eller vesentlig vanskeliggjort.

§ 89 (pålegg om undersøkelse)

Sysselmannen kan ved enkeltvedtak pålegge en tiltakshaver som påvirker eller som det er grunn til å tro kan påvirke miljøet, å sørge for eller bekoste undersøkelser eller andre tiltak for å

- a) fastslå om og i hvilken grad virksomheten har påvirket eller kan påvirke miljøet,
- b) klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådte miljøendringer som virksomheten har forårsaket,
- c) klarlegge hvordan gjenoppretting av miljøet kan skje.

§ 90 (gebyr for kontroll)

Departementet kan gi forskrift om gebyr for kontrolltiltak som miljøvernmyndighetene utfører i medhold av dette kapittel. Gebyrene settes slik at de samlet ikke antas å overstige kostnadene ved kontrollordningen. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kapittel IX. Håndheving og sanksjoner

§ 91 (gjenoppretting)

Den som har påvirket miljøet på Svalbard ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, skal foreta nødvendige utbedringstiltak for å motvirke ytterligere påvirkning av miljøet, og – om mulig – gjenopprette den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, utsetting, planering eller andre egnete tiltak. Tiltak som i seg selv kan volde miljøpåvirkning av noen betydning, skal bare iverksettes etter samtykke eller pålegg fra sysselmannen.

Plikten til utbedring og gjenoppretting gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningen av overtredelsen og overtreders skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.

Innenfor rammen av denne paragraf kan sysselmannen gi pålegg om hvilke utbedrings- og gjenopprettingstiltak som skal gjennomføres, også om avliving av levende organismer som overtredelsen gjelder, eller om tilbakeføring av levende organismer eller kulturminner til opprinnelsesstedet.

§ 92 (eiendomsrett til flora og fauna håndtert i strid med loven m v)

Flora og fauna som er innsamlet, fanget eller avlivet i strid med loven her, eller avlivet med hjemmel i §§ 31 og 32, tilhører Svalbards miljøvernfond. Det samme gjelder fallvilt og dyr som er avlivet av dyrevernhensyn. Fondets eiendomsrett kan gjøres gjeldende ved forelegg eller dom etter straffeprosesslovens regler for inndragning.

Fondet avgjør hvordan slik flora og fauna skal disponeres. Sysselmannen kan kreve erstatning til fondet for verdien dersom fondet ikke får tilgang til flora og fauna etter dette ledd.

§ 93 (erstatning)

Den som volder miljøskade ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, plikter å betale erstatning uten hensyn til skyld for økonomisk tap som følge av miljøskaden. Den som indirekte har medvirket til miljøskade (ved å levere varer eller tjenester, foreta kontroll eller tilsyn eller på annen måte), er likevel bare ansvarlig så langt det er utvist forsett eller uaktsomhet.

Ansvar etter første ledd omfatter også

- a) økonomisk tap fordi miljøskaden hindrer eller vanskeliggjør utøving av allemannsrett i næring,
- b) kostnader til eller tap ved rimelige tiltak for å hindre eller avbøte miljøskade eller gjenopprette miljøtilstanden,
- c) kostnader som noen har hatt ved å rydde opp avfall som ble etterlatt i strid med § 69.

Sysselmannen kan pålegge den som ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov har voldt ikke ubetydelig miljøskade, å betale miljøerstatning til Svalbards miljøvernfond. Miljøerstatningens størrelse fastsettes ut fra de påvirkede miljøverdiens betydning, miljøskadens omfang og varighet, overtreders skyld, øvrige sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig.

Sysselmannens vedtak om miljøerstatning etter tredje ledd er tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak. Bli erstatningskravet bragt inn for retten i straffesak, i sivil søksmål eller ved klage over utleggsforretning, kan retten prøve erstatningskravet fullt ut. Vedtaket kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler. Underretning om vedtaket skal gi opplysning om reglene i leddet her.

Paragrafen her gjelder så langt ikke annet følger av internasjonale avtaler som Norge er tilsluttet med virkning for Svalbard.

§ 94 (tvangsmulkt)

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan sysselmannen fastsette tvangsmulkt til Svalbards miljøvernfond.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner da å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting som sysselmannen har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse.

Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 95 (direkte gjennomføring)

Blir plikter som følger av loven eller vedtak i medhold av loven ikke etterlevd, kan sysselmannen selv sørge for nødvendige tiltak for å få plikten overholdt. Før dette skjer, skal sysselmannen gi den ansvarlige varsel med kort frist for selv å gjennomføre tiltakene. Varsel kan unnlates dersom tiltakene haster av hensyn til miljøet, eller det er uvisst hvem som er ansvarlig.

Ved iverksetting av tiltak etter første ledd kan sysselmannen gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom. Sysselmannen kan om nødvendig bestemme at det mot vederlag kan gjøres bruk av eller voldes skade også på andres eiendom. Staten innestår for vederlaget.

Sysselmannens utgifter til tiltakene kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 96 (Svalbards miljøvernfond)

Svalbards miljøvernfond består av midler innkrevd i medhold av §§ 30 annet ledd, 76, 92, 93 tredje ledd og 94.

Fondets midler kan bare brukes til tiltak på Svalbard som har til formål å beskytte miljøet. Det kan brukes til

- a) undersøkelser og tiltak for å kartlegge og overvåke miljøtilstanden, årsaker til miljøpåvirkning og miljøvirkninger av virksomhet,
- b) gjenoppretting av miljøtilstanden,
- c) tilskudd til skjøtsel, vedlikehold og gransking etter §§ 21 og 44 annet punktum og 45 så langt dette ikke kan ventes dekket av den ansvarlige,
- d) informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak.

Departementet oppnevner styre for fondet og kan gi regler om hvordan det skal disponeres. Avgjørelser om tildeling fra fondet regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 97 (straff)

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser fastsatt i denne lov eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Er det inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes.

Medvirkning straffes på samme måte.

Kapittel X. Avsluttende bestemmelser**§ 98 (utfyllende forskrifter)**

Kongen kan gi utfyllende forskrifter til gjennomføring av loven.

§ 99 (ikrafttreden)

Denne lov trer i kraft når Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette at forskjellige bestemmelser skal tre i kraft til ulik tid.

§ 100 (overgangsbestemmelser)

Forskrifter gitt i medhold av lov 17 juli 1925 nr 11 om Svalbard som vil ha hjemmel i loven her, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet.

§ 101 (endringer i andre lover)

1. I straffeloven 22 mai 1902 nr 10 skal § 152 b annet ledd (2) lyde:

(2) påfører betydelig skade på et område som er fredet *ved vedtak med hjemmel i naturvernloven kapittel III, viltloven § 7, svalbardmiljøloven kapittel III, lov om Jan Mayen § 2 eller lov om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. § 2, eller*

2. I lov 9 juni 1903 nr 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. skal § 1 nytt femte ledd lyde:

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard med de endringer som anses nødvendig.

3. I lov 17 juli 1925 nr 11 om Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 4 første ledd skal lyde:

Kongen kan utferdige alminnelige forskrifter om kirke-, skole- og forsorgsvesenet, om den offentlige orden, om utvisning, lege- og sunnhetsvesenet, om bygnings- og brannvesenet, om ildsfarlige gjenstander, om skipsfart, luftfart og annen samferdsel, om turisme, om industrielt rettsvern, om *bergverksdrift, saltvannsfiske og annen næringsdrift og om oppgaver til den offisielle statistikk.*

§ 26 annet ledd oppheves. Tillatelser gitt med hjemmel i bestemmelsen bortfaller når loven trer i kraft.

4. I lov 27 februar 1930 nr 2 om Jan Mayen skal § 2 nytt tredje ledd lyde:

Kongen kan gi forskrifter om miljøvern på Jan Mayen.

5. Lov 22 mars 1957 nr 4 om fangst av isbjørn endres slik:

Lovens tittel skal lyde: Lov om *fredning og fangst av isbjørn.*

§ 1 skal lyde:

Denne lov gjelder for fangst og ilandbringelse av isbjørn på norsk land- og sjøterritorium og for fangst av isbjørn som drives av norske statsborgere, innvånere av riket eller av norske selskaper og andre sammenslutninger *eller stiftelser utenfor norsk territorium, eller som medvirker til slik fangst.*

For Svalbard gjelder svalbardmiljøloven i stedet for loven her.

§ 2 skal lyde:

Isbjørn er fredet mot all fangst som nevnt i § 1.

Kongen kan ved forskrift eller for det enkelte tilfelle gjøre unntak fra fredningen etter første ledd hvis ikke dette strider mot en internasjonal konvensjon som Norge er tilsluttet, og kan da også fastsette bestemmelser om fangstmåten.

Levende isbjørn kan bare bringes i land i Norge med tillatelse fra Kongen.

§ 3 skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser *fastsatt i eller i medhold av § 2 eller medvirker til det*, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, om ikke straffeloven § 152 b annet ledd (1) får anvendelse.

6. Forurensningsloven 13 mars 1981 nr 6 § 3 tredje ledd skal lyde:

Loven gjelder ikke for Svalbard. For Jan Mayen og bilandene gjelder loven i den utstrekning Kongen bestemmer. Forurensningsmyndigheten kan for disse områder fastsette de endringer i loven som de stedlige forhold tilsier.

Kapittel 1

Sammendrag

Miljøvernlovutvalget ble nedsatt ved kongelig res 26 oktober 1996 etter tilråding fra Miljøverndepartementet. Utvalget har vært ledet av ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer og har hatt 15 medlemmer.

Utvalget legger frem et enstemmig forslag til en ny lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven). Den nye loven vil avløse forskriftene som er gitt om miljøvern med hjemmel i svalbardloven. For å sikre en god tilpasning til lovverket ellers foreslås det enkelte endringer i andre lover, blant annet svalbardloven, isbjørnloven og forurensningsloven. For å styrke vernet mot utslippsforurensning foreslår utvalget at Kongen får hjemmel til å gjøre sjødyktighetsloven gjeldende for Svalbard, om nødvendig med enkelte modifikasjoner.

Lovforslaget samler regulering av natur- og kulturmiljø i en lov, og regelverket blir mer oversiktlig enn tidligere.

I lovutkastets kap I er det lagt vekt på å angi lovens formål og virkeområde klarere enn i gjeldende forskrifter. Det ligger i mandatet for utvalgets arbeid at lovens formål skal være å verne miljøet på Svalbard. Utvalget mener at det bør komme til uttrykk i en egen formålsbestemmelse først i loven, og foreslår at loven skal ha til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Utvalget er videre kommet til at formålsbestemmelsen ikke bare bør gi uttrykk for disse miljømålene, men også at loven innenfor rammen av hovedformålet skal gi rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

Etter mandatet er utvalget pålagt å samordne utredningsarbeidet med den nye stortingsmeldingen om Svalbard. Meldingen vil imidlertid bli lagt frem etter at utvalget har avsluttet sitt arbeide, og samordning har bare vært mulig i helt begrenset grad. Lovforslaget er utformet til å kunne sette miljømessige rammebetingelser for ulike målsettinger.

I spørsmålet om lovens geografiske virkeområde, foreslår utvalget etter en samlet vurdering av miljømessige og juridiksjonelle forhold samt den foreliggende rettstilstanden at loven skal gjelde ut til grensen for sjøterritoriet, se diskusjoner i "*Lovens formål og virkeområde*" i kap 5, 6 og 8.

Lovutkastet inneholder en alminnelig aktsomhetsplikt som understreker at enhver skal vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelse. Aktsomhetsplikten retter seg både mot den som oppholder seg og den som forestår virksomhet på Svalbard. Utvalget foreslår at tiltakshavere skal ha informasjonsplikt om reglene i loven om beskyttelse av Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig ovenfor ansatte og de som deltar i aktivitetet som virksomheten driver, for å bidra til oppfyllelse av aktsomhetsplikten.

Utvalget foreslår at enkelte utvalgte miljørettslige prinsipper blir lovfestet i miljøvernloven for Svalbard;

- føre var prinsippet
- prinsippet om samlet belastning
- prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale
- krav om bruk av miljømessig teknologi og innsatsfaktorer

Prinsippene skal legges til grunn ved skjønnsutøving etter loven, og vil først få bindende virkning for enkeltpersoner og selskaper når de blir lagt til grunn ved miljøvernmyndighetenes utøving av myndighet etter loven, særlig når det gjelder enkeltvedtak, men også ved forskrifter.

Utvalget mener at vern av områder er et av de viktigste tiltakene man har for å sikre sårbare og truede naturtyper og for å bevare naturområder av nasjonal, regional og internasjonal verdi. Lovforslagets kap III inneholder derfor blant annet et prinsipp om at det skal være verneområder på Svalbard. Utvalget foreslår at følgende fire vernekategoriene skal brukes på Svalbard;

- nasjonalpark
- naturreservat
- biotopvern- og geotopvernområder
- kulturmiljøområde

I tillegg foreslår utvalget en særskilt bestemmelse for verneområder med internasjonal status.

Loven vil bli det fremtidige lovgrunnlag både for eksisterende verneområder, som er opprettet med hjemmel i svalbardloven, og tjene som grunnlag for å opprette eventuelle nye verneområder. Opprettelse og regulering av de enkelte verneområder vil skje ved forskrift. Utvalget foreslår at loven skal angi grunnleggende kriterier (minimumskrav) for når områdevern kan etableres, hvilke vernekategorier som kan brukes, og saksbehandlingsregler for etablering av områdevern. Forskriften om opprettelse av de enkelte verneområde vil angi området og dets grenser, formålet med å verne dette området, og de nærmere vernebestemmelsene om hva som er tillatt og forbudt i verneområdet. Miljøvernlovens andre kapitler vil gjelde i verneområdene dersom ikke den enkelte verneforskrift angir strengere bestemmelser. Utvalget foreslår en hjemmel for miljøvernmyndighetene til å gjøre unntak fra bestemmelsene for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger. Før det dispenseres fra vernebestemmelsene må det vurderes om tiltakets mulige virkninger på miljøet krever konsekvensutredning. Begrunnelsen for en dispensasjon bør uansett inneholde en beskrivelse av tiltakets mulige virkninger på miljøet og hvilken vekt som er lagt på dette.

Utvalget foreslår å lovfeste i kap IV et generelt fredningsprinsipp for alle arter, både marine og terrestriske. Forslaget markerer at de ulike arter er likeverdige når det gjelder å bevare økologisk mangfold og sammenhengen mellom artene i økosystemet, herunder sammenhengen mellom økosystemene i havet og på land som er karakteristisk for Svalbard. I tillegg til den prinsipielle, økologiske baserte begrunnelsen for et generelt fredningsprinsipp vil utvalget vise til at dette vil gi en mer oversiktlig regulering totalt sett. Forslaget vil være en vesentlig utvidelse når det gjelder artsfredningen på Svalbard, og både for planter og dyr vil det være behov for unntak fra fredningsprinsippet.

I forhold til florafredningen anser utvalget uten videre at det er nødvendig med et unntak for slitasjeskader mv som normalt følger av lovlig ferdsel og godkjent virksomhet. Videre foreslås det et lovbestemt unntak for innsamling av flora til bruk i forskning og undervisning så lenge det ikke gjør vesentlig inngrep i bestanden på stedet og for innsamling av sopp og av tang og tare til privat bruk. For øvrig omfatter fredningen marine arter. Utvalget er oppmerksom på at havbunnsorganismer lett vil bli påvirket av tråling etter reker og skjell. Dette må det i tilfelle overveies å tas hensyn til når det fastsettes regler om slik fangst.

Når det gjelder faunafredningen, foreslår utvalget at hjemlene for å gi adgang til og regulere jakt, fangst og fiske i gjeldende regelverk i hovedsak blir ført videre i miljøvernloven. De nærmere regler om adgangen til høstingen bør gis ved forskrift.

Utvalget mener at samspillet mellom livet på land og i havet gjør at svalbardmiljøloven også bør omfatte marine arter. Det foreslås imidlertid en egen særbestemmelse for høsting av marin fauna. Utvalget foreslår at fiskerimyndighetene skal kunne fastsette forskrifter om høsting av marin fauna i Svalbards territorialfarvann i medhold av denne bestemmelsen. Særbestemmelsen omfatter blant annet bløtdyr, krepsdyr og fisk. Den omfatter også sporadisk gjestende sjøpattedyr, dvs sjøpattedyr som ikke er hjemmehørende i Svalbardområdet, men som finnes både utenfor og innenfor territorialgrensen. Det slås fast at ved fastsettelse av forskrifter om høsting av marin fauna skal det legges vekt på å sikre bærekraftig forvaltning som er et grunnleggende prinsipp i norsk fiskeri-forvaltning.

Når det gjelder stedbundne arter av sjøpattedyr som hvithval, hvalross, svalbardsteinkobbe, ringsel og storkobbe, bør disse arter etter utvalgets mening omfattes av den generelle faunafredningen i svalbardmiljøloven som tillater en kontrollert og begrenset høsting. Det foreslås å gjøre unntak fra fredningsprinsippet for sjøfiske til privat eller vitenskapelig bruk.

Miljøvernloven legger til rette for å kunne opprettholde fangstmannstradisjonen i en målestokk som er forenlig med bevaringsmålet og ønsket om at høsting også skal kunne være et lokalt rekreasjonstilbud. Overvintrende fangstfolk kan få enerett til høsting av alle eller visse høstbare arter innenfor et angitt område. Også fangstfolk med slik enerett til høsting må følge de alminnelige regler for høsting. Dette betyr at enerett bare kan gis for arter som det er åpnet for høsting på, og bare i den fastsatte høstingstid og med redskaper og metoder som ellers gjelder. Det vil imidlertid være adgang til å fastsette særregler for fangstfolk i de generelle forskriftene om høstingstid og høstingsmåter.

Utvalget har gjennomgått forskriften om kulturminnevern og funnet at hovedlinjene kan innpasses i forslag til miljøvernlov, slik at forvaltningen av natur- og kulturmiljø lettere kan ses i sammenheng. Utvalget har foreslått noen materielle og endel lovtekniske endringer i forhold til gjeldende kulturminneforskrift. Blant annet har utvalget vært opptatt av hvordan regelverket skal utformes i forhold til eventuell nedlegging av større virksomheter. En slik nedlegging kan medføre fraflytting fra hele bosettinger. Problemstillingen er sentral både i forhold til naturmiljøet og kulturmiljøet på Svalbard. Utvalget foreslår en hjemmel for å verne hele eller deler av bosettinger yngre enn 1945 som et kulturmiljøområde etter en kulturhistorisk verdivurdering av Riksantikvaren. Vedtaksfredning er ikke til hinder for opprydding av miljøskadelige stoffer. Når en virksomhet eller bosetting planlegges nedlagt, foreslås det at det skal legges frem en plan for nedleggelsen for sysselmannen.

I utkastets kap VII er de viktigste reglene om konsekvenser av virksomhet samlet; terrenginngrep, forurensning og ferdsel. De nye generelle reglene om krav om tillatelse etter miljøvernloven som skal erstatte systemet med meldeplikt etter naturvernloven, er samlet i dette kapitlet. Kravet om tillatelse er knyttet opp mot virkningen på miljøet. Forvaltningens skjønn om hvorvidt tillatelse skal gis utenfor planområdene, eventuelt på hvilke vilkår, foreslås bygget på en konsekvensutredning dersom tiltaket kan medføre mer enn ubetydelig virkning for miljøet.

Etter lovforslaget settes det blant annet krav til tillatelse for alle terrenginngrep og virksomhet som kan volde forurensning. Endringer eller bruken av eksisterende anlegg som vil forandre anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet foreslås omfattet av kravet til tillatelse.

Utvalget foreslår at det legges opp til en restriktiv praksis når det gjelder tillatelse og vilkår for virksomhet som medfører tyngre naturinngrep utenfor planområdene. Samtidig understrekes forskjellen fra verneområdene, hvor det ikke vil være adgang til å gi tillatelse til terrenginngrep. En slik restriktiv praksis må praktiseres innenfor rammen av andre svalbardpolitiske mål og svalbardtraktaten. Det bør legges vesentlig vekt på behovet for å verne villmarkskarakteren under hensyn til at det også bør være mulighet for næringsutvikling.

For å holde utbyggingen av nye hytter på et forsvarlig nivå foreslås det å forbeholde retten til å eie fritidshytter til den som er eller har vært fastboende på Svalbard og sammenslutninger/bedrifter som har sitt hovedsete på Svalbard.

Areaplanforskriften ble vedtatt etter at utvalget startet sitt arbeid. Utvalget mener at forskriften er godt tilpasset forholdene i bosettingene på Svalbard, og reglene er med enkelte endringer tatt inn i utkastets kap VI. Det er likevel enkelte spørsmål som det har vært naturlig for utvalget å vurdere på ny. Blant annet mener utvalget at prosessen om innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen er kommet så langt nå at miljøvernloven bør åpne for overføring av planansvaret og godkjenning av planer til et folkevalgt organ. Utviklingen i de ulike bosettingene er imidlertid så forskjellig at lovforslaget inneholder både bestemmelser for å videreføre dagens system med grunneieren som planansvarlig og sysselmannen som godkjenningsmyndighet, og et system hvor et lokalt folkevalgt organ kan bli planansvarlig og godkjennelsesmyndighet. Lovforslaget forutsetter at forvaltningsloven, offentlighetsloven og andre alminnelig forvaltningsrettslige regler vil gjelde for slike organer og deres administrasjon. Sysselmannen vil være klageinstans for vedtak truffet av et folkevalgt organ.

Melding om tiltak som er i samsvar med godkjent plan, foreslås sendt til sysselmannen også dersom et folkevalgt organ får oppgaver som nevnt ovenfor. Dersom virksomheten er i strid med planen, kan den ikke settes i gang uten at det blir laget en ny plan. Sysselmannen vil ikke ha plikt til å realitetsbehandle slike saker.

Innenfor planområdene skal terrenginngrep, for eksempel bygninger, være i samsvar med arealplanene slik det er i dag. Dersom virksomheten er i samsvar med arealplanen, er utgangspunktet at det ikke vil være nødvendig med tillatelse. Men lovforslaget inneholder en ny regel om krav til tillatelse for virksomhet som kan medføre forurensning utover de tillatte grensene i arealplanen, dersom virksomheten kan få betydning for naturmiljøet utenfor planområdet eller dersom den kan ha betydelig og langvarig virkning for miljøet.

Bestemmelsene om forurensninger bygger for en stor del på forurensningslovens bestemmelser. Som en skjerpelse i forhold til eksisterende lovgivning foreslås å innføre et absolutt utslippsforbud for miljøgifter på Svalbard med unntak av spor av miljøgifter som slippes ut fra vanlige husholdninger. For å redusere risikoen for oljesøl fra skipstrafikken foreslår utvalget at deler av sjødyktighetsloven gjøres gjeldende på Svalbard. Det samme gjelder for deler av havne- og farvannsloven og losloven. Utvalget foreslår også at sysselmannen kan gi forskrift om motorisert ferdsel til sjøs og kunne fastsette seilingsle-

der eller områder hvor det ikke kan seiles, hastighetsbegrensninger og bestemmelser om oppankring og ilandstigning.

Utkastet inneholder nye regler om ferdsel i kap VIII. Utvalget har lagt vekt på å foreslå lovbestemmelser som gir hjemmel for streng beskyttelse av Svalbards natur, samtidig som en legger opp til lovtekniske løsninger som på en fleksibel måte kan sikre ønsket aktivitet på øygruppen. I hovedregelen er all motorferdsel forbudt om ikke annet er fastsatt i loven. Loven gir adgang til motorferdsel både til sjøs og i luften, men gir hjemmel til å fastsette restriksjoner på slik ferdsel. Kjøring på snødekt og frossen mark kan tillates gjennom forskrift eller ved enkeltvedtak med hjemmel i loven. Det skal utarbeides forskrifter om dette som vil gi adgang til motorferdsel på vinterføre for fastboende og en meget begrenset adgang for tilreisende. Når det gjelder de fastboendes snøscooterkjøring til nytteformål og i rekreasjonsøyemed, er utvalgets vurdering at de geografiske, klimatiske og infrastrukturelle forhold, samt faktiske miljøkonsekvenser på Svalbard må ligge til grunn for reguleringer. Utvalget mener at de tilreisendes snøscooterkjøring bør begrenses til bestemte korridorer i avgrensede områder sentralt på Spitsbergen, men at det vurderes om det er formålstjenlig å tillate organisert snøscooterferdsel med turister i noen traseer utenfor forvaltningsområde 10. Barmarkskjøring i terrenget vil som hovedregel være forbudt.

Lovutkastet gir hjemmel for å lage forskrifter om regler for opphold i felt som vil gjelde for alle.

Forslaget til regler om luftfart er nye, og forbyr blant annet landing med helikopter utenfor landingsplass uten særskilt tillatelse og gir hjemmel for ved forskrift å forby bruk av luftfartøy til turistformål. Dette tilsvarer i stor grad reglene på fastlandet, og forslaget tar sikte på å forhindre en utvikling av helikopterturisme.

Reglene om tilsyn med miljøet i kap VIII er endret en del i forhold til gjeldende miljøvernforskrifter. Det gis blant annet klare hjemler for å gi forskrifter om internkontroll og fastsetting av gebyr for kontroll.

Utkastets kap IX inneholder for det meste nye viktige regler for å sikre gjennomføring av miljøvernloven og vedtak i medhold av loven. Miljøvernmyndigheten får klar hjemmel til å gi pålegg om gjenoppretting av miljøet dersom skade har skjedd ved ulovlig virksomhet. Loven gir også adgang til å benytte tvangsmulkt og umiddelbar iverksetting som sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse. Det foreslås regler om erstatning for miljøskade, medregnet regel om at det kan pålegges erstatning for ren miljøskade uten at det kan påvises noe konkret økonomisk tap. Disse sanksjonsreglene må ses i sammenheng med den nye straffebestemmelsen som øker strafferammen fra ett til tre år for betydelig miljøskade.

Utvalget foreslår opprettelse av Svalbards miljøvernfond. Fondet skal finansieres av midler blant annet fra jeger- og fiskeravgifter og fra eventuelt gebyr for tilreisende og erstatninger for rene miljøskader som begge vil være nyskapninger. Fondet skal ha eget styre, og fondets midler skal kunne brukes til tiltak i felt, særlig skjøtsel og vedlikehold, gjenoppretting av miljøforringelser og til undersøkelser for å klarlegge miljøtilstanden og hva som forårsaker endringer i miljøet. Fondet kan også brukes til informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak.

Utkastet har et avsluttende kap X med blant annet regler om forslag til endringer i andre lover og forholdet til eldre tiltak, som i utgangspunktet vil kunne fortsette sin virksomhet etter miljøvernlovens ikrafttreden, selv om lovens regler stort sett gjøres gjeldende også for bestående virksomhet.

Utvalget foreslår at miljøregler for Jan Mayen blir gitt i form av en egen forskrift etter lov om Jan Mayen. Forholdene på Jan Mayen er både rettslig og faktisk så forskjellig fra Svalbard at utvalget ikke anser det naturlig å la svalbardmiljøloven gjelde på Jan Mayen.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Ved kongelig resolusjon 26 oktober 1996 ble det oppnevnt et utvalg for å lage forslag til miljøvernlov for Svalbard og Jan Mayen. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- ekspedisjonssjef dr jur Inge Lorange Backer, leder
- prosjektleder, nå rådgiver Tore Ising, nestleder (Miljøverndepartementet)
- rådgiver Mari Skåre (Utenriksdepartementet)
- ekspedisjonssjef, nå sysselmann Morten Ruud (Justisdepartementet)
- avdelingsdirektør Kjell Grønnevet (Nærings- og Handelsdepartementet)
- rådgiver Hilde Markhus (Fiskeridepartementet)
- rådgiver Elisabeth Jernqvist (Direktoratet for naturforvaltning)
- avdelingsdirektør Øyvind Schreiner (Statens forurensningstilsyn)
- forskningssjef dr philos Pål Prestrud (Norsk Polarinstitut)
- assisterende sysselmann Rune B Hansen (Sysselmannen på Svalbard)
- bergmester Johannes Vik (Bergmesteren for Svalbard)
- dr philos Arnoldus Schytte Blix (Norges Forskningsråd)
- Heidi Brun (Svalbardrådet)
- reiselivsleder Frigg Jørgensen (Svalbard Reiselivsråd)
- amanuensis Eli Heiberg (Norges Naturvernforbund).

Utvalgsmedlemmene er oppnevnt etter forslag fra de institusjoner/organisasjoner som er angitt i parentes.

Sekretariatet ble lagt til Miljøverndepartementet, og førstekonsulent Mette Møglestue ble engasjert som utvalgssekretær på full tid.

2.2 Utvalgets mandat

Ved den kongelige resolusjon av 26 oktober 96 ble følgende fastsatt som utvalgets mandat:

«Mandatet for lovutvalget gis med bakgrunn i St.meld. nr 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard, og Innst. S. nr. 11 (1995-96) hvor Stortinget slutter seg til Regjeringens forslag om å opprette et lovutvalg som skal utarbeide forslag til miljøvernlov for Svalbard. Det er lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard som gir det formelle grunnlaget for norsk myndighetsutøvelse på Svalbard. Etter Svalbardlovens § 2 gjelder norsk privatrett, strafferett og prosesslovgivning på Svalbard, mens det for annen lovgivning i hovedsak må fastsettes særskilt om den skal gjelde på Svalbard. I Svalbardlovens § 4 har Kongen en omfattende fullmakt til å gi alminnelige forskrifter på en rekke oppregnede områder, deriblant jakt, fangst, fiske og annen næringsdrift, om fredning av dyr, planter, naturformasjoner, landstrekninger og fortidslevninger. Det er denne paragrafen som er hjemmelen for de miljøvernbestemmelser som senere er gitt for Svalbard. Det er fire hovedregelverk som idag gjelder for vern av miljøet på Svalbard (fastsatt ved kgl.res.) :

1973:

Områdefredningsbestemmelser

- 1978: Forskrifter om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen
- 1983: Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard
- 1992: Forskrift om kulturminner på Svalbard

I St.meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard "*Avdekking av regelbrudd – opplysningsplikt og tilsyn*" i kapittel 9.2 uttales det at «miljøvernlovgivningen bør som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. På bakgrunn av Svalbards unike miljøverdier kan det i enkelte tilfeller også være behov for en strengere beskyttelse. Til tross for dette har imidlertid miljøvernreglene for øygruppen i mange sammenhenger blitt hengende etter i utviklingen, og det er nå behov for en betydelig oppgradering». Videre understrekes betydningen av å «gi oversiktlige forhold i miljøvernlovgivningen for øygruppen og sikre mulighet for koordinering innenfor de ulike miljøforvaltningsområdene».

Jan Mayen har et eget forskriftsverk for miljøvern. Dette regelverket er ikke tidsmessig, og en oppgradering inngår i mandatet til lovutvalget. Lovutvalget bør vurdere om man bør innføre fastlandsregelverket, eller om regelverket skal fastsettes på annen måte, f.eks. som en del av miljøvernloven for Svalbard. Det er færre særlige forhold ved Jan Mayen, spesielt kan nevnes at det ikke er noen folkerettslige begrensninger (som Svalbardtraktaten) og at øya nå administreres av Fylkesmannen i Nordland (før 1.1.95 var det sysselmannen på Svalbard). I det følgende omtales kun Svalbard av praktiske hensyn, men Jan Mayen skal også tas med i vurderingene.

2 Utvalgets arbeid

2.1 Generelle rammer

Utvalget skal gjennomgå det eksisterende regelverket om miljøvern på Svalbard, og utarbeide forslag til ny miljøvernlov. Svalbardlovens geografiske virkeområde skal danne utgangspunkt for miljøvernloven, men utvalget kan foreslå tilpasninger dersom det er nødvendig for å oppnå en helhetlig forvaltning og tilstrekkelig beskyttelse av miljøet, under hensyntagen til det norske syn på Svalbardtraktaten. Loven skal inneholde forskriftshjemler for mer detaljert regelverk, sanksjoner og hovedprinsipper for de forskjellige miljøområdene, herunder forurensning, avfallshåndtering, artsforvaltning, produktkontroll, ferdsel, kulturminnevern, arealforvaltning i og utenfor verneområdene, utbygging m.m.. Utvalget kan også foreslå endringer i tilstøtende lovverk, f.eks. i næringslovgivningen. Loven skal gi oversiktlige forhold i miljøvernlovgivningen for øygruppen og sikre mulighet for koordinering innenfor de ulike miljøforvaltningsområdene.

Loven skal omfatte lovbestemmelser som er nødvendig for at Regjeringens og Stortingets målsettinger for miljøvern på Svalbard ivaretas. Målsettingene er beskrevet i St.meld. nr 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard. Blant de viktigste av disse er bevaring av det biologiske mangfoldet, beholde Svalbard som internasjonalt referanseområde, videreføre grunntanken om vern på Svalbard og opprettholde villmarkskarakteren og fullstendige økosystemer.

Miljøvernlovgivningen skal som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. På bakgrunn av Svalbards helt spesielle miljøverdier kan det i enkelte tilfeller også være behov for en strengere beskyttelse. I en enstemmig merknad fra

Energi- og miljøkomiteen (Innst. S.nr.11 (1995-96)) slår det fast at miljøvernloven skal gi beskyttelse av miljøet i tråd med målet om å bevare villmarksnaturen, og at miljøhensynene skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser.

Regjeringens og Stortingets andre overordnede målsettinger for Svalbard skal også legges til grunn i lovforslaget; en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt anvendelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området og opprettholdelse av norsk samfunn på øygruppen. Likeledes skal de mål som er fastsatt, og de beslutninger som er truffet ved Stortingets behandling av meldinger som er fremlagt de senere årene, ligge til grunn ved utarbeidelse av lovforslaget. Sentralt i denne sammenheng vil være de målsettinger som trekkes opp i ny stortingsmelding om Svalbard som fremmes av Justisdepartementet med sikte på fremleggelse for Stortinget i 1997.

Forslaget til miljøvernlov må tilpasses Svalbardtraktaten. Det må tas i betraktning at Svalbard er unntatt fra Norges deltakelse i EØS. Utvalget må i sitt forslag også ta hensyn til at alle internasjonale avtaler som Norge har sluttet seg til, er gyldige for Svalbard hvis øygruppen ikke er unntatt i ratifikasjonsdokumentene (f.eks. EØS).

Det bør vurderes om det finnes lovverk i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, f.eks. Grønland, som kan brukes som ideer til hvordan man kan løse ulike problemer i lovarbeidet.

Utvalget bes ta hensyn til håndhevelsesproblematikken. Dersom man innfører lovgivning som i praksis ikke lar seg håndheve, kan respekten for hele lovverket svekkes.

Lovforslaget bør utstyres med adekvate sanksjonsmidler.

Produktkontrollloven gjelder på Svalbard, men er ikke anvendt på øygruppen. Det er gitt ca. 30 sett forskrifter som gjelder for Svalbard, uten at det har blitt foretatt en reell vurdering av om de bør innføres for Svalbard, og uten at det er fastsatt tilsyn etter forskriftene. Utvalget skal utrede om det finnes tilsvarende eksempler også i andre miljøregelverk, og komme med forslag til eventuelle nødvendige endringer i regelverket.

Utvalget må i sin innstilling ta hensyn til at kommunale og fylkeskommunale organer ikke finnes på Svalbard.

Utvalgets mandat er begrenset til å lage forslag til lov, men det bes redegjort spesielt for avgrensningen i forholdet mellom loven og forskriftsverket. Forslaget må innebære en løsning som gir føringer for oppbygging og innhold av forskriftsverket, enten i loven selv eller på annen måte.

Miljøverndepartementet arbeider med revisjon av forskriftsverket, og utvalget må koordinere sitt arbeid i forhold til det. Det vesentligste arbeidet pågår i forhold til arealplanlegging i bosettingene, artsforvaltning og ferdsel.

Det er i utvalgets mandat å utrede og innstille forslag til avklaringer av prinsipielle spørsmål MD har erfart i arbeidet med forskriftene.

2.2 Spesielle problemstillinger

Som nevnt i innledningen er det behov for en generell gjennomgang av hele miljøregelverket med tanke på tilpasninger til St.meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard. Noen sentrale problemstillinger nevnes allikevel her.

Et problem med Svalbardloven som hjemmelsgrunnlag er at strafferammen etter MD's mening er for lav. Strafferammen er nå inntil 1 års fengsel eller bøter, mens forurensningsloven til sammenligning har en strafferamme på inntil 5 år.

Utvalget bes foreta en grundig gjennomgang av reglene i naturvernforskriften som setter rammebetingelser for næringsvirksomhet i og utenfor bosettingene. Her må det særlig ses hen til at næringsstrukturen har endret seg fra noen få gruveselskaper til flere næringsdrivende, særlig i Longyearbyen.

Lov om motorferdsel i utmark gjelder ikke på Svalbard. Ferdsel utenfor vei er blant annet regulert i naturvernforskriften og vernebestemmelsene. I St.meld. nr. 22 (1994-95) har regjeringen gått inn for å skjerpe ferdselsreguleringen på flere områder. Bevaring av villmarksnaturen på Svalbard forutsetter en streng regulering av ferdselen. Samtidig kan strenge regler komme i konflikt med næringsinteresser og lokalbefolkningens behov. Utvalget bes foreta en samlet vurdering av bestemmelser som regulerer ferdselen på land, til vanns og i luften, og vurdere om de gir en tilstrekkelig og hensiktsmessig beskyttelse av naturmiljøet.

Ett spesielt problem vedrørende ferdsel er den særstilling forskning og forvaltning til nå har hatt i miljøforskriftene.

I St.meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard er det gitt signaler om at sysselmannen skal stramme inn praksisen når det gjelder å gi dispensasjon for ferdsel i forbindelse med forskning i verneområdene. Erfaring har allerede vist at dette kan by på problemer i saksbehandlingen, fordi det er vanskelig å avgjøre forskjellen på de ulike forskningsaktivitetene. Det er derfor behov for å utrede hvordan forskningens og forvaltningens ferdsel best kan reguleres for å være i overensstemmelse med målet om å bevare villmarks karakteren.

Svalbard har tradisjonelt vært styrt gjennom sentralforvaltningen, og forskriftene har ikke tatt høyde for lokaldemokratisk medvirkning. Ettersom særlig Longyearbyen stadig får flere likhetstrekk med en fastlandskommune er det nå større politisk vilje enn før til å gi lokal-samfunnene lovfestet medvirkningsrett i spørsmål knyttet til bosetningsområdene og f. eks. friluftaktiviteter rundt bosettingene. Medvirkning kan blant annet være et sentralt element i arealplanlegging i bosettingene. Utvalget bes ta høyde for lokal medvirkning der det er forenlig med nasjonale interesser.

I utgangspunktet skal fastboende på Svalbard og tilreisende behandles likt. Lokalbefolkningen på Svalbard har imidlertid et spesielt rekreasjonsbehov på grunn av klimatiske og geografiske forhold. Det kan derfor i noen sammenhenger være behov for å forskjellsbehandle de fastboende i forhold til tilreisende. Dette er blant annet gjort i viltforvaltningen. Utvalget bes fremme forslag som i rimelig grad ivaretar de fastboendes rekreasjonsbehov der det er forenlig med miljømålene for Svalbard.

Ulike sysselmenn på Svalbard har påpekt faren for oljesøl og katastrofer ved skipstrafikk i isfarvannene rundt Svalbard. Videre har de fokusert på avfallsproblemer fra fiskeflåten. Utvalget bes vurdere om disse miljøproblemene bør reguleres i miljøvernlov for Svalbard. I den grad fiskeriene berøres, skal det skje i nært samarbeid med fiskernes organisasjoner.

3. Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

De administrative, økonomiske, miljømessige og næringsmessige konsekvensene av de forslag som fremmes forutsettes utredet. Utvalget kan be Miljøverndepartementet bidra til å skaffe utvalget kvalifisert bistand til å foreta nødvendige vurderinger av de økonomiske konsekvenser.

Om nødvendig skal det legges frem forslag som baseres på uendret ressursbruk innen miljøforvaltningen av Svalbard.

Forøvrig vises det til "*Lovforslagets betydning i hovedtrekk for fastboende på Svalbard, forskning, bergverksdrift og reiseliv mv*" i kapittel 10 om Økonomiske og administrative konsekvenser i St.meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard»

2.3 Forholdet til regjeringens nye stortingsmelding om Svalbard

I utvalgets mandat presiseres det at lovforslaget skal være i overensstemmelse med de målsettinger som trekkes opp i regjeringens planlagte stortingsmelding om Svalbard. Stortingsmeldingen vil først bli fremmet etter at utvalget har avsluttet sitt arbeid. Utvalget har trukket inn tidligere stortingsmeldinger i vurderingene i noe større grad enn det som ville vært naturlig om den nye stortingsmeldingen hadde vært ferdig.

2.4 Utvalgets avgrensning av sitt arbeid

Svalbardmiljølovutvalgets mandat omfatter som det fremgår ovenfor å legge frem et lovforslag som inneholder hovedprinsipper for de forskjellige miljøområdene. Utvalget kan også foreslå endringer i tilstøtende regelverk, f.eks næringslovgivningen.

Utvalgets utredning er avgrenset til å omhandle rettsregler som tar direkte sikte på å løse miljøspørsmål for det ytre miljø. Rettsregler som indirekte fremmer eller motvirker løsning av miljøproblemer, vil bare bli behandlet dersom de anses å ha spesiell betydning. I de tilfeller utvalget har funnet behov for å avgrense mot andre spesielle områder enn dem som er beskrevet nedenfor, er det gjort rede for i de enkelte kapitler.

Utvalget har vurdert behovet for å regulere uttak og bruk av naturressurser ut fra miljøhensyn. Hvem som skal ha slik rett til uttak og bruk vil ikke ha direkte betydning for natur- eller kulturmiljøet. Det kan likevel indirekte tenkes å påvirke etterspørselen eller presset på naturen. Utvalget kommer tilbake til problemstillingen ved spørsmålet om det bør gis regler om eiendomsrett til fritidshytter.

De kommersielle fiskebestandene er en sentral del av økosystemene på Svalbard. Utvalget har tatt utgangspunkt i helheten i sine vurderinger, og forsøkt å tilpasse det til lovgivningen for fiske. Endringsforslagene er etter utvalgets vurdering ikke av en slik karakter og omfang at det har nødvendiggjort samarbeid med fiskerienes organisasjoner (se "*Vern av natur- og kulturmiljøet*" i kap 6).

Luft- og sjøfartslovgivning har noen uavklarte spørsmål i forhold til Svalbard og natur- og kulturmiljøet, og utvalget har vurdert behovet for regulering i tillegg til eksisterende lovgivning på disse områdene med sikte på en tilpassing til ordningene man har på fastlandet. Særlig gjelder dette sjøfartslovgivning og forholdet til forvaltningsmessige oppgaver.

Lov 2 april 1993 nr 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) gjelder på Svalbard, jf § 3, og spørsmål om genteknologi dekkes derfor ikke av utvalgets forslag til miljøvernlov.

I de tilfeller utvalget har funnet behov for å avgrense mot andre spesielle områder enn de som er beskrevet ovenfor er det gjort rede for i de enkelte fagkapitlene.

2.5 Møter og arbeidsform i utvalget

Miljøvernlovutvalget for Svalbard hadde sitt første møte 08 november 1996, og har i alt hatt 17 møter – de fleste over to dager. De fleste møtene har vært avholdt i Oslo, men noen har funnet sted i Longyearbyen. Utvalget har innhentet materiale på flere måter, dels gjennom medlemmene, dels gjennom eksterne sakkyndige. Førsteamanuensis, nå professor, dr juris Geir Ulfstein, Universitet i Oslo har på oppdrag fra utvalget utarbeidet en oversikt over Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet med henblikk på Svalbard

Utvalget har foretatt to befaringer på Svalbard. De har omfattet ulike typer virksomhet i og administrasjon av bosettingene, kulturminner i og utenfor bosettingen og naturverdier og befaring av områder som er mer og mindre besøkt av turister. Den første befaringen ble holdt sommerstid med MS Polarsysse fra Longyearbyen og nordover til Kinnvika med ilandstigninger på aktuelle steder for befaring av områder, og for møter med fangstmann Harald Solheim, Trust Arktikugol, Kings Bay AS, Norsk Polarinstitut og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (i Svea). På den andre befaringen som fant sted i vintersesongen, var utvalget innlosjert i Longyearbyen hvor det ble arrangert møter med Svalbard Samfunnsdrift AS, Svalbardrådet og sysselmannen, i tillegg til befaringer på Nordenskiöldslund.

Kapittel 3

Særskilte trekk ved Svalbard**3.1 Naturmiljø**

3.1.1 Generelt

Det polare klimaet er den viktigste årsaken til at naturen på Svalbard i utgangspunktet skiller seg klart fra det norske fastlandet. De grunnleggende faktorene er lave temperaturer og lysforhold som spenner fra mørketid til midnattssol. Permafrost, havis og et landskap som fortsatt blir formet av aktive breer, preger øygruppen som helhet. Lave temperaturer, lite nedbør og kort vekstsesong gjør at den biologiske produksjonen på land er beskjeden, og begrenset til de isfrie lavlandsområdene.

Det fysiske miljøet i Arktis representerer en yttergrense for hva biologiske organismer kan tåle, og det er forholdsvis få arter som har klart å tilpasse seg dette miljøet. Næringskjedene er som i andre arktiske områder relativt korte og artsmangfoldet er lavt sammenliknet med tempererte områder. Til gjengjeld er det ofte store bestander av de enkelte artene.

Det biologiske mangfoldet på og rundt Svalbard er sterkt knyttet til det produktive marine økosystemet i Barentshavet. Tilførselen sørfra av varmt atlantehavsvann langs Svalbards vestkyst bidrar til et mildere klima og en større biologisk rikdom på Svalbard enn på tilsvarende breddegrader andre steder i Arktis. Både de store sjøfuglbestandene og pattedyr som isbjørn og polarrev henter i hovedsak sin næring fra de marine næringskjedene. Av høyere dyrearter er det bare rein og rype som gjennomlever svalbardvinteren med vegetasjonen på land som eneste næringsgrunnlag. Noen trekkende fuglearter utnytter også sommerproduksjonen på land. Dette gjelder de tre gåseartene, snøspurv og noen andre småfugl som årlig trekker oppover fra Nord-Europa.

Svalbard har gjennom det meste av sin geologiske historie ligget under havet. Nesten uten opphold har det vært avsetning av sand, grus, leire, kalk osv som senere har blitt til lagdelte bergarter. Den bortimot sammenhengende lagrekken viser at det på Svalbard finnes bergarter fra alle deler av jordens historie, og mange inneholder godt bevarte fossiler av fortidens dyr og planter.

Sammenliknet med det norske fastlandet er Svalbards natur lite påvirket av menneskelig aktivitet. Utenom en håndfull bosettinger er øygruppen stort sett fri for tyngre tekniske naturinngrep, det naturlige biologiske mangfoldet er stort sett intakt, og de økologiske prosessene får virke uten vesentlig menneskelig inngripen og styring.

3.1.2 Verdier

Svalbard-området er uten sammenlikning Norges største og mest urørte villmarksområde.

Det biologiske mangfoldet på Svalbard er ikke spesielt stort sammenliknet med det øvrige Norge. Flere av artene som finnes der, er unike for arktiske områder, og forekommer ikke lengre sør. Flere av bestandene på Svalbard tilhører dessuten egne underarter, som skiller seg fra bestander av samme art

ellers i Arktis. For eksempel er svalbardreinen en egen underart som ikke finnes andre steder. Arktiske områder har også levedyktige bestander av arter som er forsvunnet fra eller er truet i sydligere områder. Et eksempel fra Svalbard er fjellrev (polarrev), som har livskraftige bestander på Svalbard, men som er en truet art i Skandinavia.

Kombinasjonen av et tilnærmet urørt naturmiljø og naturlige økosystemer som samtidig er godt kartlagt, samt moderne infrastruktur, lett adgang og nærhet til sentrale deler av Europa gjør Svalbard spesielt godt egnet som referanseområde for forskning og miljøovervåking. Større områder der det naturlige biologiske mangfoldet på gen-, arts-, og økosystemnivå er intakt og utvikler seg relativt upåvirket av lokal beskatning, arealbruk og forurensning, er viktige både for studier av naturlige økologiske prosesser, og fordi slike områder gir unike muligheter til å studere virkningene av globale og regionale miljøendringer. Verdien for økologiske studier økes ytterligere av at arktiske økosystemer er relativt enkle og derfor godt egnet som modellsystemer for studier av økologiske sammenhenger. Villmarksområdene byr også på store opplevelsesmuligheter og har betydning som naturdokument og naturarv for ettertiden. Det er rimelig å anta at verdien av villmarksområder og naturlige økosystemer vil øke i framtiden fordi omfanget av slike områder reduseres i raskt tempo, nasjonalt såvel som globalt. Sporene fra tidligere tiders virksomhet bidrar til å øke Svalbards opplevelsesverdi ytterligere. De ligger for det meste som spredte punkter langs Svalbard strandsletter, jf "*Historie og kulturminner*" i kap 3.2. De verken preger eller forandrer den opprinnelige naturen og landskapet, men fremstår som en integrert del av villmarksnaturen.

3.1.3 Sårbarhet

Livet i Arktis er tilpasset det harde klimaet og de ekstreme svingningene i temperatur, lys og næringstilgang som kjennetegner polarområdene. Det enkelte individ er derfor robust og tåler store belastninger i form av kulde, energimangel og feilslått reproduksjon.

Enkelte særtrekk ved de arktiske miljøforholdene og artenes tilpasninger til dette miljøet gjør imidlertid den arktiske naturen sårbar for menneskelig påvirkning.

Lave temperaturer og kort vekstsesong gjør at nedbrytnings- og vekstprosesser går langsomt. Både avfall og organiske forurensende stoffer brytes derfor svært sakte ned på Svalbard.

Vegetasjonen på Svalbard er sårbar fordi lav produksjon fører til langsom revegetering der det har skjedd skade på vegetasjonsdekket. Permafrosten fører dessuten til at områder med sammenhengende vegetasjonsdekke er spesielt sårbare. Brudd i vegetasjonsdekket ødelegger den isolerende virkningen, underlaget tiner, og eroderes. Dette gjør at eventuelle skader forverres ytterligere.

Sammenhengende vegetasjon finnes bare i lavlandsområdene langs kysten og i isfrie dalfører, og mindre enn 10% av landarealet har biologisk produksjon av betydning. Siden menneskelig virksomhet også er konsentrert i de isfrie lavlandsområdene berører inngrep og ferdsel en relativt stor del av de biologisk mest produktive landområdene. En stor andel av planteartene på Svalbard har dessuten begrenset utbredelse, og mange er bare kjent fra noen få lokaliteter. Inngrep eller slitasje på slike lokaliteter kan derfor redusere utbredelsen av disse artene på Svalbard, og i verste fall føre til at de arter forsvinner fra øygruppa.

Både på land og i havet er en stor del av dyrelivet konsentrert i relativt begrensede områder, avhengig av årstid og variasjoner i den geografiske fordelingen av hav- og fjordis. Eksempler på dette er fuglekolonier, liggeplasser for sel og hiområder for isbjørn. Den geografiske konsentrasjonen av biologisk mangfold gjør at inngrep, gjentatte forstyrrelser eller forurensningsepisoder som berører begrensede geografiske områder kan ramme store deler av lokale fugle- og pattedyrbestander.

Noen få arter i de enkle arktiske næringskjedene er nøkkelledd i energioverføringen til dyr høyere i næringskjeden. Dersom bestandene av disse nøkkelartene blir sterkt redusert, kan det få store konsekvenser for andre arter høyere opp i næringskjeden.

De fleste arktiske artene av sjøfugl og sjøpattedyr lever lenge og har lavt reproduksjonspotensiale. Bestandene tåler derfor dårlig høy beskatning eller annen form for voksendødelighet. Til gjengjeld er de lite sårbare for mislykkede hekkesesonger som følge av f.eks. svikt i næringstilgangen eller ugunstig klima. Siden mesteparten av det høyere dyrelivet på Svalbard er avhengig av det marine økosystemet i Barentshavet, er sårbarheten for endringer og inngrep i dette systemet stor. Dette gjelder også til en viss grad også landlevende planteetere som rein og rype, fordi de store sjøfuglbestandene bidrar til å gjødsle vegetasjonen omkring de mange sjøfuglkoloniene langs kysten av Svalbard.

Det store innslaget av trekkende arter gjør Svalbards fauna sårbar for negativ påvirkning av artenes overvintringsområder og langs trekkrutene. Et eksempel er den sterke reduksjonen i hekkebestanden av ringgås, som har sammenheng med ødeleggelse av gjessenes leveområder og næringsgrunnlag i Danmark og Nordøst-England.

Svalbardnaturen er gjennomgående lite forurenset sammenlignet med fastlandet. Nivåene av PCB og enkelte andre organiske miljøgifter er imidlertid høyere i dyr som befinner seg på toppen av den marine næringskjeden ved Svalbard, enn i de fleste andre deler av Arktis. Dette skyldes langt på vei langtransport av forurensninger gjennom luft og vann fra sør, men bidrag fra lokale kilder kan heller ikke utelukkes. Mange av de organiske miljøgiftene er fettløselige og lite nedbrytbare, og mange arktiske arter har stor evne til lagring av fett i perioder med god tilgang på mat. Organiske miljøgifter løses i dette fett og overføres gjennom næringskjeden sammen med fett. På denne måten oppkonsentreres organiske miljøgifter gjennom næringskjedene slik at artene på toppen får høye konsentrater av disse stoffene. Persistente organiske miljøgifter kan blant annet påvirke forplantningsevnen og immunforsvaret.

3.2 Historie og kulturminner

Frem til den norske suverenitetsovertakelsen i 1925 var Svalbard internasjonal allmenning. Gjennom tidene har derfor mennesker fra mange land etterlatt spor etter sin virksomhet på øygruppen. Dette kan betraktes som en internasjonal kulturarv.

Menneskenes bruk av Svalbard strekker seg over en 400 års periode. Det finnes ingen urbefolkning. Virksomheten har alltid vært knyttet til spesialiserte produkter som først har fått verdi gjennom omsetning i det europeiske stormarkedet. Svalbard har stort sett vært et midlertidig oppholdssted for dem som har oppholdt seg der. Bosettinger er blitt etablert i forbindelse med norsk

og russisk gruvedrift. Mens de ansatte i gruvevirksomheten tidligere ble innkvartert i brakker, og hadde felles bespisning i messe, er Longyearbyen i løpet av de siste 25 år utviklet til et familiesamfunn med enebolig, rekkehus og hybelbebyggelse. I Barentsburg skjer innkvarteringen i store boligblokker, og med felles bespisning i messe. Mens Barentsburg tidligere var et familiesamfunn med skole og barnehage, er det nå så godt som ingen barn igjen der.

Fra nederlenderne kom til Svalbard i 1596 og fram til ca 1900, var det utnyttning av de biologiske ressursene som var grunnlaget for virksomheten. Ressursene ble ofte overbeskattet, og enkelte arter ble nær utryddet fra farvannene omkring Svalbard. Fra omkring 1900 startet utnyttelsen av mineraler, først og fremst kull.

I de første årene deltok aktører fra flere land. De norske interessene økte i perioden 1916-1925. Anerkjennelsen av Norges suverenitet over øygruppen fulgte av Norges interesser og aktiviteter på Svalbard, øygruppens geografiske nærhet til Norge og behovet for en endelig løsning på Svalbardspørsmålet i lys av motstridende stormaktsinteresser. Fra begynnelsen av 1930-årene var det bare Norge og Sovjetunionen, nå Russland som opprettholdt sin kulldrift på Svalbard. Fra midten av 60-tallet til midten av 90-tallet var Svalbard gjenstand for oljeleting, der både Norge, Sovjetunionen og flere andre nasjoner var involvert. En rekke vernetiltak ble iverksatt for å beskytte dyrelivet, og i 1973 ble over halvparten av Svalbard vernet som nasjonalparker og naturreservater. Fra 1974 fikk en rekke kulturminner et rettslig vern gjennom en særskilt forskrift.

Den menneskelige virksomheten på Svalbard har preget landskapet på andre måter enn på fastlandet. På fastlandet har bruk gjennom flere tusen år gradvis ført til gjennomgripende endringer av omgivelsene, mens på Svalbard har arealbruken vært punktvis og begrenset. Bare de anleggene som var nødvendig for å høste av naturressursene har vært reist. Det var store svingninger i lønnsomheten, og mange av de tidligste etableringene ble raskt forlatt. Verdien av bygg, anlegg og utstyr var gjerne mindre enn omkostningene med demontering og frakt, og mye ble etterlatt eller brukt om igjen andre steder. Spredt over store deler av øygruppen finnes kulturminner som daterer seg fra 1600-tallet og fremover.

Kulturminnene ligger i nær tilknytning til sjøen, ettersom mye virksomhet og ferdsel foregikk til sjøs. Fangstmennene var avhengig av tilgang på ferskvann og rekved til brensel i tillegg til et rikt dyreliv ved sine fangststasjoner. Dette var grunnleggende for valg av lokalitet til alle tider. Fangststasjoner fra forskjellige perioder er derfor ofte å finne på samme sted. Fangstfeltene var utbygd med en hovedstasjon og flere bistasjoner, som gjorde det mulig for fangstmennene å utnytte store områder.

Tettheten av kulturminner er størst i de områdene som har de beste klimatiske forholdene, dvs langs Spitsbergens vestkyst og særlig i de store fjordene Hornsund, Bellsund, Isfjorden, Kongsfjorden og på Nordvest-Spitsbergen. Det er også gode fangstforhold og mange kulturminner langs vestkysten av Edgeøya.

De eldste kulturminnene på Svalbard er knyttet til den vesteuropeiske fangsten av hval og hvalross. Senere overtok mer variert fangst (hvalross, pelsdyr, rein, fugl) med russiske og norske aktører, og fra vårt århundre stammer en rekke gruveanlegg. Fra 1800- og 1900-tallet finnes det kulturminner med tilknytning til polarforskning og mer eventyrlige ekspedisjoner. Det har blitt reist en del anlegg med tilknytning til offentlig service og myndighet-sutøvelse, og det finnes spor etter krigshandlingene under annen verden-

skrig. Ettersom mye av virksomheten på Svalbard foregikk til sjøs, er det grunn til å tro at det finnes kulturminner i farvannet omkring øygruppen, både senkete fartøy (skip, fly mm), rester av fangstede dyr og etterlatenskaper i gamle havner. Det er imidlertid liten kunnskap om marine kulturminner.

Virksomheten på øygruppen har vært begrenset, og både antallet kulturminner og kulturminnetyper er begrenset i forhold til fastlandet.

3.3 Bosettingene på Svalbard

Det er fire bosettinger av en viss størrelse på Svalbard, og disse beskrives nedenfor. I tillegg er det overvintringer på spredte steder rundt om på øygruppen, blant annet i Hornsund, på Hopen og på Bjørnøya.

3.3.1 Longyearbyen

Longyearbyen er Svalbards største bosetting, og ligger i Adventfjorden. Longyearbyen er administrasjonssenter på Svalbard, og sysselmannen og øvrige statsetater har sine kontorer her. Bosettingen vokste frem i takt med gruvedriften i begynnelsen av det 20 århundre. I 1916 overtok Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS gruverettighetene i Longyearbyen fra det amerikanske selskapet Artic Coal Company. Etter at gruve 3 ble nedlagt i 1996, er det nå bare i Gruve 7 innerst i Adventdalen selskapet driver kullutvinning i nærheten av Longyearbyen. I tillegg driver selskapet utvinning i Sveagruva. Samlet uttak fra de norske kullgruvene på Svalbard (Gruve 7 og Svea) er på ca 350 000 tonn pr år. De siste 10 – 15 årene har det vokst frem et variert næringsliv med hovedvekt på reiseliv, forskning og utdanning, men også med et bredt spekter av andre tjenesteytende næringer. Det utføres i dag ca 950 årsverk i Longyearbyen, hvorav ca 200 er tilknyttet kulldriften. Det økende antall arbeidsplasser i øvrige næringer har dermed kompensert nedgangen i arbeidsplasser tilknyttet gruvedriften. Det er også en betydelig aktivitet innen forskning og undervisning. Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS) har årlig ca 100 studenter innen naturvitenskapelige fag. Det nøyaktige folketallet i Longyearbyen til enhver tid er noe usikkert på grunn av stor mobilitet i befolkningen, men det kan legges til grunn at bosettingen har ca 1400 innbyggere. Longyearbyen fremstår i dag som et variert familiesamfunn med godt utbygd infrastruktur. I de senere år har det foregått aktivitet som har medført betydelige endringer i landskapsbildet, særlig kan nevnes veien til toppen av Platåfjellet i forbindelse med driften av Svalbard Satellittstasjon og det nye høydebassenget ved drikkevannskilden Isdammen.

3.3.2 Ny-Ålesund

Ny-Ålesund er verdens nordligste permanente bosetting, lokalisert i Kongsfjorden. Etter Kings Bay-ulykken i 1962 har det ikke vært drevet gruvedrift på stedet. Stortinget har bestemt at Ny-Ålesund skal være hovedsenter for norsk og internasjonal forskning på Svalbard. For tiden foregår ca 100 prosjekter innen naturvitenskap og miljøovervåking i regi av om lag 20 nasjoner. Kings Bay AS er grunneier og eier de fleste av bygningene på stedet. Selskapet tilrettelegger den nødvendige infrastruktur for forskningsstasjonene og organiserer kommunikasjon, overnatting og forpleining. Om lag 35 personer bor i Ny-Ålesund året rundt. I høysesongen om sommeren er over 120 personer på stedet, de fleste knyttet til forskningsvirksomheten. Stedet er populært som

turistmål – særlig i cruisesesongen – noe som kan medføre interessekonflikter mellom reiselivsvirksomheten og forskningens behov for minst mulig påvirkning av miljøet i området.

3.3.3 Barentsburg

Barentsburg, som ligger i Grøn fjorden, er i dag den eneste befolkede russiske bosettingen på Svalbard. For tiden utvinnes det kull i en gruve på utmål med innslag midt i bosettingen. Barentsburg har ca 800 innbyggere, betydelig mindre enn for bare 5 år siden, da folketallet var ca 1500. Gruvearbeiderne er fra Ukraina og Russland og har 2 års kontrakter med det russiske gruveselskapet Trust Arktikugol. En norsk fabrikk, Barents Tekstil, sysselsetter et 40-talls kvinner i produksjon av folkloristiske barneklær for salg på det norske fastlandet. Inntil 1994 var Barentsburg et familiesamfunn, men grunnet økonomiske innstramminger ble barna sendt til fastlandet. Samfunnet i Barentsburg har de siste to årene vært utsatt for to alvorlige ulykker. I august 1996 omkom 141 mennesker på vei til Barentsburg under flyulykken på Operafjellet utenfor Longyearbyen, og i september 1997 ble 23 gruvearbeidere drept ved en eksplosjon i gruva.

3.3.4 Pyramiden

Pyramiden ligger i Billefjorden, og var inntil 1998 det andre hovedsetet for russisk gruverdrift på Svalbard. Trust Arktikugol stengte i april 1998 kullgruverdriften i Pyramiden etter 53 års kontinuerlig drift. På det meste bodde ca 1000 russere og ukrainere i Pyramiden, og bosettingen hadde skole, barnehage og et aktivt samfunnsliv. Vinteren 1998/99 har Pyramiden vært avfolket, og det er usikkert hvilke planer Trust Arktikugol har for stedets fremtid. Planer om utbygging av turismen har vært nevnt. Bygninger og installasjoner i Pyramiden er viktige kulturhistoriske dokumenter, og sysselmannen har konkludert med at stedet bør bevares best mulig for ettertiden. Sysselmannen har samtidig gitt pålegg om at det blir ryddet opp for skjemmende etterlatenskaper og forurensing etter gruverdriften. Avviklingen av Pyramiden har vært ressurskrevende for sysselmannen, men det har vært et meget godt samarbeid med Trust Arktikugol i sakens anledning.

3.3.5 Svea

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK) har drevet kullgruverdrift i Svea i Van Mijenfjorden fra 1933, da anlegget ble kjøpt av selskapet Nya Svenska Stenkolsaktiebolaget Spetsbergen. Store Norske drev kullgruverdrift noen få år etter krigen. Først i 1970 begynte selskapet å undersøke forekomsten mer systematisk, og tidlig i 1997 begynte Store Norske ordinær kullproduksjon igjen. Virksomheten i Svea drives med personell fast bosatt i Longyearbyen som arbeider i Svea etter en turnusordning. Det befinner seg til enhver tid mellom 50 og 100 personer i Svea.

Store Norske har lagt frem planer om åpning av et nytt kullfelt nord for Svea, Svea-Nord. Hvis det gis klarsignal til utvinning i dette feltet, regner selskapet med å kunne produsere mellom 700.000 og 1 mill tonn pr år i 30 år fremover. Dersom Svea-Nord ikke blir åpnet, vil selskapet gå inn for avvikling av kullgruverdriften så snart som mulig.

3.4 Hovedtrekk ved organisering av Svalbard, med særlig vekt på miljøforvaltningen

3.4.1 Regjeringen og departementene

Regjeringen samordner forvaltningen av Svalbard gjennom det interdepartementale polarutvalg (Polarutvalget), jf kgl res 6 januar 1965 og 6 august 1971. Polarutvalgets sekretariat er lagt til Justisdepartementet. Følgende er medlemmer av Polarutvalget:

- Justisdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Finansdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Norsk Polarinstitutt

Representanter for andre departementer møter når utvalget behandler en sak som hører under et departement som ikke er representert i utvalget. I tillegg har Justisdepartementet fattet vedtak om at en representant for Norges Forskningsråd kan være til stede på møtene i Polarutvalget.

Hvert departement har ansvaret for at saksbehandlingen følger instruksene for saker angående polarområdene, jf rundskriv fra Justisdepartementet av 7 mai 1979 nr 3385 og utredningsinstruksene fastsatt ved kgl res 16 desember 1994. Forøvrig koordineres forvaltningen av Svalbard på vanlig måte mellom departementene.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen på Svalbard med Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn, Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren, Statens kartverk som ytre etater og Sysselmannen på Svalbard som regionalt apparat.

Flere andre departementer har på sine fagområder et administrativt ansvar for spørsmål som har betydning for miljøet på Svalbard. Det gjelder særlig Justisdepartementet som koordinerer forvaltningen av Svalbard og har ansvaret for politiet, Kirke, undervisnings- og forskningsdepartementet som har et ansvar i saker om forskning og utdanning, Nærings- og handelsdepartementet som forvalter statens ansvar som grunneier og eierinteressene i statlige selskaper, medregnet enkelte næringsdrivende selskaper, og Fiskeridepartementet som har ansvaret for forvaltningen av sjøpattedyrene og fiskeriene rundt Svalbard. Utenriksdepartementet har ansvaret for de utenrikspolitiske sidene vedrørende forvaltningen av Svalbard.

De overordnede strategiske målene, nærmere konkretiserte resultatmål og forventede resultater står i St prp nr 1 hvert år. Gjennom budsjettrammer og tildelingsbrev viderefremmes oppgaver til ytre etater og sysselmannen.

3.4.2 Direktoratene

3.4.2.1 Innledning

Inntil 1995 var myndigheten etter de gjeldende miljøvernforskriftene for Svalbard lagt til Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og sysselmannen. Statens forurensningstilsyn (SFT) hadde tilsynsmyndighet etter produktkontrollen, mens Direktoratet for naturforvaltning (DN) ikke var tillagt myndighet.

Organiseringen innebar at Miljøverndepartementet hadde funksjoner som på fastlandet var tillagt direktoratene. For å bedre den faglige kompetansen og kapasiteten og samtidig øke den faglige kontinuiteten i miljøvernforvaltningen på Svalbard gikk Regjeringen i St meld nr 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard inn for å tillegge direktoratene mer ansvar. Dette ble fulgt opp i mai 1996, da Miljøverndepartementet overførte ansvar og oppgaver til DN og SFT.

I tillegg til ytre etater under Miljøverndepartementet har ytre etater underlagt andre departementer også ansvar for visse spørsmål som har betydning for natur- og kulturmiljøet. Dette gjelder særlig

Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Oljedirektoratet, Luftfartsverket og Bergmesteren for Svalbard.

I dag omfatter de ytre etaters ansvar instruksjonsmyndighet ovenfor sysselmannen innenfor de respektive fagområdene (se nedenfor under hver etat), faglig veiledning, forskriftsarbeid, behandling av klager på vedtak fattet av sysselmannen og forberedelse av saker for departementet. Direktoratene er tillagt myndighet til å fatte vedtak i enkelte saker innen sitt fagfelt.

Etatenes roller i andre sammenhenger enn miljøforvaltningen for Svalbard omtales ikke.

3.4.2.2 Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning har ansvaret for all artsforvaltning på Svalbard, bl a vilt- og innlandsfiskeforvaltning, herunder forskriftsarbeid og behandling av klager på vedtak fattet av sysselmannen.

Direktoratet for naturforvaltning har i tillegg myndighet til å utstede særskilte import- og eksporttillatelser for truede dyr og planter i henhold til konvensjonen om handel med truede dyr og planter (CITES).

Direktoratet for naturforvaltning har også ansvaret for verneområdeforvaltningen, herunder å utarbeide forslag til eventuelle nye verneområder med forskrifter, og forestå høringer, å godkjenne forvaltningsplaner for eksisterende verneområder som sysselmannen utarbeider og å behandle klager på vedtak fattet av sysselmannen.

Direktoratet har videre ansvaret for:

- Ferdsel i miljøsammenheng, herunder forskriftsarbeid og behandling av klager på vedtak fattet av sysselmannen.
- Oppfølging av forvaltningsplanen for turisme og friluftsliv.
- Forberedelse av forskrifter og eventuelt andre miljøforvaltningsoppgaver knyttet til fritidshytter på Svalbard.

3.4.2.3 Statens forurensningstilsyn

SFTs ansvar og oppgaver er særlig knyttet til utslipp fra industriell virksomhet, avfallshåndteringen i bosettingene, opprydding etter tidligere miljødeleggelse og beredskapen mot akutt forurensning.

SFT veileder og bistår sysselmannen innen disse områdene. Normalt vil det være sysselmannen som fatter vedtak, og SFT er da ankeinstans. I saker av mer omfattende karakter vil det være SFT som treffer vedtak.

SFT har også ansvaret for produktkontrollloven med tilhørende forskrifter.

3.4.2.4 Riksantikvaren

Riksantikvaren har ansvaret for myndighetsutøvelse vedrørende kulturminnevern. Riksantikvaren er videre rådgiver for de andre ytre etater i saker som angår kulturminneinteresser på Svalbard.

Vedtak om fredning eller dispensasjon fra forskriften for alle typer inngrep inkludert arkeologiske utgravninger blir fattet av Riksantikvaren.

3.4.2.5 Norsk Polarinstitutt

Norsk Polarinstitutt er en sentral faglig og strategisk rådgiver i miljøvernsaker på Svalbard.

Instituttet har ansvar for økologisk og fysisk kartlegging, gjennomføring av miljøovervåking og forvaltningsrettet forskning om biologiske og fysiske forhold.

En viktig oppgave for instituttet er også å bistå myndighetsutøvende organer som feltoperatør og støtteapparat.

3.4.2.6 Fiskeridirektoratet

Forvaltning av fiskerier og sjøpattedyr rundt Svalbard ligger under Fiskeridepartementets ansvarsområde. Fiskeridirektoratet utarbeider forskrifter om tillatelse til fiske i Svalbards territorialfarvann og i fiskerivernsonen, med hjemmel i forskrift opprettet ved kgl res 28 april 1978 i medhold av svalbardloven. Videre bistår direktoratet Fiskeridepartementet ved utarbeiding av forskrifter for forvaltning av sjøpattedyr innenfor territorialgrensen.

3.4.2.7 Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet har kontrollansvar med at skip som seiler i svalbardfarvann oppfyller krav som er fastsatt for å forebygge forurensning av det marine miljø i den utstrekning lov 9 juni 1903 nr 7 1903 om Statskontrol med Skibes Sjødyktighed "*Jan Mayen*" i kap 11 gjelder på Svalbard.

Det er ingen sjøfartsinspektør med myndighet på Svalbard, men sjøfartsinspektøren i Troms bistår sysselmannen i etterforskning av utslipp fra skip.

3.4.2.8 Luftfartsverket

Regelverket om ferdsel med luftfartøy som bygger på lov 11 juni 1993 nr 101 om luftfart (luftfartsloven) og svalbardloven, forvaltes av Luftfartsverket, med unntak av bestemmelsene i naturvernforskriften og verneforskriftene.

Bestemmelser som har betydning for miljøet, er særlig regler om flyving i korridorer, minstehøyder mv.

3.4.3 Regionalt apparat

3.4.3.1 Sysselmannen på Svalbard

Sysselmannen er regjeringens øverste representant på Svalbard og skal ivareta den norske stats interesser på øygruppen. En rekke statsoppgaver som på fastlandet er lagt til forskjellige myndigheter, er samlet hos sysselmannen. Han har samme myndighet som en fylkesmann, og er også politimester, herunder leder av den lokale redningstjeneste. Sysselmannen har ansvaret for det stedlige løpende miljøforvaltningsarbeidet på Svalbard med myndighet

etter de forskjellige miljøvernforskriftene, herunder behandling av enkelt-saker og saksforberedelse av saker som går videre til direktoratene eller Miljøverndepartementet.

Sysselelmannen har det operative ansvaret for den statlige beredskapen for akutt forurensning på Svalbard, innenfor territorialfarvannet (4 nautiske mil fra grunnlinjene). Utenfor firemilsgrensen har SFT primæransvaret, men sysselelmannen har aksjonsplikt inntil SFT overtar ledelsen for aksjonen.

I St meld nr 22 (1994-95) gikk Regjeringen inn for å opprette en egen miljøvernavdeling hos sysselelmannen, slik det er hos fylkesmennene på fastlandet. Sysselelmannsbestillingen ble omorganisert 1 januar 1997, og har nå en særskilt miljøvernavdeling med syv faste stillinger – en miljøvernleder, tre naturvernkonsulenter og tre kulturminnekonsulenter. Innenfor rammen av de rettsregler som gjelder, styres miljøvernarbeidet gjennom tildelingsbrev, virksomhetsplaner og resultatrapportering.

I forhold til fastlandet er det et særtrekk at forvaltning av natur- og kulturmiljø er organisert sammen. På fastlandet ligger myndigheten hos henholdsvis fylkesmannen og fylkeskommunen.

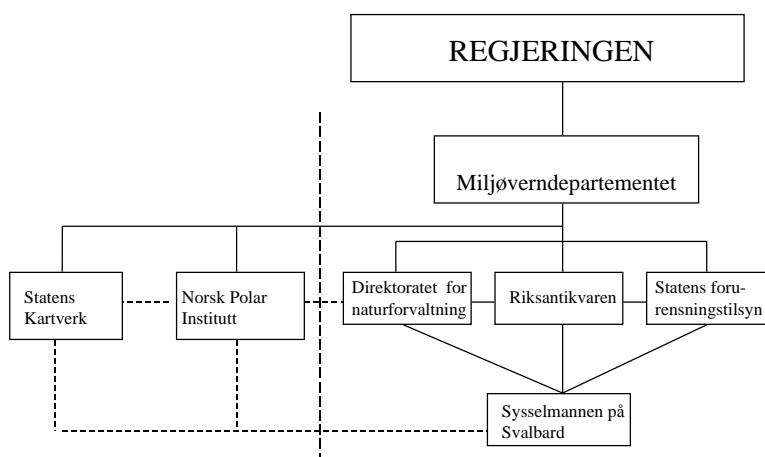
Om sommeren har sysselelmannen feltinspektører som overvåker turisme og ferdsel og samtidig utfører endel naturregistreringer langs kysten nord og vest av Spitsbergen. Feltinspektørene opererer i feltlag bestående av en utmarkstekniker og en polititjenestemann.

Sysselelmannen prioriterer tverrfaglig samarbeid mellom miljøvern- og politiavdelingen, spesielt i hensikt å forebygge og etterforske miljøkriminalitet.

3.4.3.2 Bergmesteren for Svalbard

Bergmesteren for Svalbard forvalter de geologiske ressursene på øygruppen gjennom bergverksordningen for Svalbard fastsatt ved kgl res 7 august 1925. Bergmesteren tildeler områder (utmål), som gir enerett til utnyttning av alle de mineralske råstoffene som ligger innenfor utmålets grenser. Ved undersøkelser av større omfang og igangsetting av olje- og bergverksdrift tildeler bergmesteren nødvendig grunn for virksomheten. Dette gjøres i nært samarbeid med sysselelmannens miljøvernavdeling. Bergmesteren for Svalbard fører oppsyn med all pågående og forventet virksomhet når det gjelder utnyttning av de geologiske ressursene. I den forbindelse rapporterer bergmesteren til sysselelmannen om forhold som kan ha betydning for miljøet.

Bergmesteren skal videre virke for at Svalbards geologiske ressurser forvaltes og utnyttes best mulig til nytte for samfunnet. I dette arbeidet skal bergmesteren søke å fremme olje- og bergverksnæringen på øygruppen blant annet gjennom informasjon og markedsføring av Svalbard som et prospekteringsområde.



Figur 3.1 Organisasjonskart over miljøvernforvaltningen på Svalbard

3.4.4 Svalbard Samfunnsdrift AS og Svalbardrådet

Svalbard er ikke organisert som fylke eller kommune. En rekke oppgaver som ivaretas av kommunen på fastlandet er i Longyearbyen tillagt Svalbard Samfunnsdrift AS (SSD), som er et heleiet statlig aksjeselskap underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Dette gjelder blant annet oppgaver som vei, vann, kloakk og energiforsyning samt en del sosiale tjenester som drift av barnehage og ungdomsklubb og kulturelle oppgaver som bibliotek og kinodrift.

Det folkevalgte organet Svalbardrådet (15 medlemmer) har per i dag først og fremst rådgivende myndighet, men er tildelt begrenset forvaltningsmyndighet (tildeling av løyver for drosje- og rutebil). Det foreligger også konkrete planer for at Svalbardrådet skal gis myndighet til å tildele skjenkebevillinger i Longyearbyen. En mer omfattende omlegging av Svalbardrådet fra et rådgivende organ til et lokaldemokratisk myndighetsorgan vil bli drøftet i den kommende stortingsmelding om Svalbard.

Kapittel 4

Rettslige forutsetninger for regelverket**4.1 Folkerettslige rammer**

Forslaget til miljøvernlov skal ifølge utvalgets mandat «tilpasses Svalbardtraktaten. Det må tas i betraktning at Svalbard er unntatt fra Norges deltakelse i EØS. Utvalget må i sitt forslag også ta hensyn til at alle internasjonale avtaler som Norge har sluttet seg til, er gyldige for Svalbard hvis øygruppen ikke er unntatt i ratifikasjonsdokumentene (f eks EØS)».

Folkeretten er ikke umiddelbart bindende internt i det enkelte land, men norske myndigheter er forpliktet til å respektere folkeretten og sikre at dens forpliktelser blir gjennomført i den nasjonale lovgivning. Lovforslaget må derfor sikre at Norges folkerettslige forpliktelser blir overholdt når det gjelder Svalbard. Med bakgrunn i mandatet gjøres det i "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1 – 4.1.2 rede for hvilke folkerettslige regler som har betydning for miljøvernloven.

4.1.1 Svalbardtraktaten

Norsk suverenitet over Svalbard ble anerkjent i svalbardtraktaten av 9 februar 1920. Traktaten trådte i kraft 14 august 1925, og er tiltrådt av 42 stater – med Island som den sist tiltredende i 1994. Traktaten setter visse vilkår for norsk myndighetsutøvelse, bl a krav om ikke-diskriminering av traktatpartenes borgere på enkelte områder, hovedsakelig av økonomisk eller næringsmessig art. Anerkjennelsen av Norges suverenitet over øygruppa fulgte av Norges interesser og aktiviteter på Svalbard, områdets geografiske nærhet til Norge og behovet for en endelig løsning på Svalbard-spørsmålet i lys av motstridende stormaktsinteresser.

Ifølge traktatens artikkel 1 omfatter Svalbard:

«Spitsbergenøygruppen, som foruten Bjørnøya omfatter alle øyer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde; særlig: Vest-Spitsbergen, Nordaustlandet, Barentsøya, Edgeøya, Kong Karls Land, Hopen og Prins Karls forland, tillikemed alle de øyer, holmer og skjær som hører dertil.»

Området innenfor de nevnte lengde- og breddegrader utgjør den såkalte «svalbardkassen». Den har ingen selvstendig rettslig betydning utover å angi at svalbardtraktaten omfatter alt landområde innenfor disse linjene. I tillegg til landområdene gjelder traktaten også i landområdenes «territoriale farvann», jf artikkel 2.

Territorialfarvannet er ca 4 nautiske mil regnet fra grunnlinjene. I de områder grunnlinjer ikke er trukket, regnes territorialfarvannet fra kysten ved lavvann.

Norske myndigheter legger til grunn at det som er beskrevet ovenfor, er svalbardtraktatens virkeområde, og at kontinentalsokkelen og havområdene utenfor territorialfarvannet ikke omfattes. Denne forståelsen av traktaten styrkes av prinsippet om at folkerettslige avtaler som begrenser statenes suverenitet skal tolkes innskrenkende, og at Norge følgelig ikke er bundet av sval-

bardtraktatens begrensninger for andre områder enn dem som uttrykkelig er omfattet i traktaten. I St meld nr 40 (1985-86) vises det til at

«under forhandlingene om Svalbard-traktaten var man fullt oppmerksom på prinsippet om at suverenitetsinnskrenkende traktatbestemmelser skal fortolkes restriktivt og at norsk suverenitet over Svalbard ville bli almen og ha full rekkevidde der traktaten ikke oppstilte spesifikke begrensninger«. For så vidt gjelder andre traktatparters syn på dette, står det i samme stortingsmelding at»noen av partene i Svalbard-traktaten har imidlertid gjort gjeldende at vilkårene i traktaten også må gjelde for sokkelen utenfor sjøterritoriet. Sovjetunionen anførte dette synspunktet i 1970. Senere har andre stater gitt uttrykk for at de reserverer sin holdning med hensyn til dette spørsmål. Fra norsk side er det fastholdt at traktatens anvendelsesområde må være bestemt av traktatens ordlyd» (side 9).

Uansett om man legger det norske syn til grunn, dvs at svalbardtraktaten ikke gjelder utenfor territorialfarvannet, eller det motsatte, at traktaten gjelder, så kan området undergis norsk jurisdiksjon så langt det folkerettslig er adgang for kyststatene til dette etter havrettskonvensjonenhavrettskonvensjonen 10 desember 1982 eller alminnelig folkerett. Det mest vanlige i denne sammenheng er opprettelse av økonomiske soner, jf havrettskonvensjonen artikkel 55. Norge har ikke opprettet økonomisk sone i havområdene rundt Svalbard, men en fiskevernsoner, jf "*Hovedlinjer*" i kap 4.2.1. Kontinentalsokkelen kan undergis kyststatsjurisdiksjon uavhengig av formell erklæring om opprettelse. Nedenfor omhandles de forhold vedrørende svalbardtraktaten som anses særlig relevant for arbeidet med ny miljøvernlov for Svalbard.

Traktaten fastslår Norges uinnskrenkede høyhetsrett over Svalbard, og myndighetsutøving på Svalbard er norske myndigheters eksklusive rett. Norge har således ubegrenset kompetanse til å fastsette reguleringer og kontrolltiltak som måtte finnes formålstjenlige. Artikkel 2 annet ledd forutsetter at Norge benytter sin alminnelige lovgivningskompetanse idet det fastslås at det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til å sikre bevarelsen av dyre- og plantelivet.

Traktaten setter imidlertid visse vilkår for norsk myndighetsutøving, bl a krav om ikke-diskriminering av traktatpartenes borgere på enkelte områder. Bestemmelser om ikke-diskriminering oppstilles i artikkel 2 første ledd om lik rett til fiske og jakt på Svalbard og annet ledd som forutsetter ikke-diskriminering ved anvendelse av forholdsregler truffet for å verne miljøet; artikkel 3 om lik rett til adgang og opphold på Svalbard uansett formål og til uhindret å drive allslags maritim, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på like fot samt artikkel 7 om likebehandling når det gjelder erverv, utnyttning og utøving av eiendomsrett og bergverksrettigheter. Artikkel 2 første og annet ledd lyder (i norsk oversettelse):

«Alle de høye kontraherende parters skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann.

Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til å sikre bevarelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann, dog så, at disse forholdsregler alltid skal anvendes likt overfor alle de høie kontraherende parters undersåtter uten nogen som helst undtagelser, forrettigheter og begunstigelser, direkte eller indirekte, til fordel for nogen av dem.»

Bestemmelsen må ses på som en særlig henstilling fra traktatpartene om vern av naturen på Svalbard og forutsetter at Norge benytter sin alminnelige lovgivningsmyndighet.

Vilkåret om ikke-diskriminering i traktaten er ikke til hinder for forbud og omfattende regulering av aktiviteter iverksatt med sikte på å verne naturen. Miljøvern inngår som et vesentlig element i norsk polarpolitikk, både nasjonalt og internasjonalt. Det ville være en meget uheldig og utilsiktet konsekvens om traktaten skulle anses for å stå i veien for nasjonale så vel som internasjonale politiske målsettinger og miljørettslige prinsipper om styrket vern av en sårbar og unik arktisk natur.

Den økende grad av regulering av aktiviteter på Svalbard ut fra miljøhensyn har utløst reaksjoner fra en traktatpart – Russland (tidligere Sovjetunionen), som har fremført innsigelser mot miljøforvaltningstiltak og norsk myndighetsutøving på Svalbard. Sovjetiske og senere russiske negative holdninger til norsk myndighetsutøving har imidlertid blitt betydelig moderert på 80- og 90-tallet, og det er i dag en sterkere vilje til å rette seg etter norsk regelverk i de russiske bosettingene.

Vilkåret om ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet innebærer ikke noe forbud mot forskjellsbehandling begrunnet i andre objektive kriterier enn nasjonalitet. Høyesterett avsa i 1996 to dommer hvor et av spørsmålene var om to islandsk-eide fiskefartøyer hadde drevet ulovlig fiske innenfor fiskevernsonen (Rt 1996 s 624 og 645). Høyesterett tok ikke stilling til spørsmålet om svalbardtraktatens anvendelsesområde, da retten kom til at Norges forpliktelser etter traktaten ikke under noen omstendighet kunne anses tilsidesatt gjennom den iverksatte regulering av torskefiske i fiskevernsonen. Retten uttalte (side 635):

«Det tilsiktede formål – og også den faktiske effekt – er å verne etablert næring, derimot ikke å diskriminere næringsutøvere begrunnet i at de har – eller ikke har – sin tilhørighet i bestemte land. Jeg kan ikke se annet enn at en regulering med et slikt formål og en slik effekt er noe annet enn diskriminering grunnet i nasjonal tilhørighet, og at reguleringen ikke kan være i strid med artikkel 2 og artikkel 3.»

Det vises i premissene til at regulering på dette grunnlag er allment akseptert i både internasjonal praksis og teori.

I traktatens artikkel 5 annet ledd fastslås at en ved overenskomst skal treffe bestemmelser om vilkårene for vitenskapelig forskning på Svalbard. Slik overenskomst foreligger ikke. Så lenge dette er situasjonen, er det norske myndigheter som i kraft av sin suverenitetsutøvelse treffer bestemmelser om forskning. Innkreving av skatter og avgifter må komme Svalbard til gode, jf artikkel 8 annet og tredje ledd. Også eventuelle miljøavgifter innkrevd på Svalbard må derfor benyttes på Svalbard, se nærmere "[Svalbards miljøvernfond](#)" i kap 9.8.

I St meld nr 39 (1974-75) og St meld nr 40 (1985-86) om Svalbard er det redegjort nærmere for svalbardtraktatens virkeområde og innhold.

4.1.2 Forpliktelser etter andre internasjonale avtaler

De folkerettslige forpliktelsene Norge er underlagt ved forvaltningen av miljøet på Svalbard, følger dels av sedvanerett og dels av internasjonale avtaler. De sedvanerettslige reglene tar først og fremst sikte på å beskytte andre stater og områder utenfor nasjonal jurisdiksjon fra virksomhet som foregår innenfor

en stats territorium, mens det er mer tvilsomt i hvilken grad det etter sedvaneretten også pålegges en forpliktelse til å ta vare på miljøet innad i en stat. I prinsipp 2 i den ikke-bindende Rio-erklæringen vedtatt på Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992, uttrykkes utgangspunktet om statenes frihet ved utformingen av sin miljøpolitikk så lenge ikke skader oppstår utenfor vedkommende stat.

4.1.2.1 Miljøvernavtaler

Generelle utviklingstendenser

Internasjonal miljørett utviklet seg i hovedsak fra slutten av 1960-tallet, på bakgrunn av miljøproblemene som fulgte den globale økonomiske utviklingen etter den andre verdenskrigen.

Utviklingen fram mot de internasjonale konvensjonene vi har i dag som integrerer miljøvern og økonomisk utvikling startet imidlertid allerede tidlig i dette århundre. De første konvensjonene var innrettet mot enkeltproblemer, som visse former for forurensing, og tiltakene var sporadiske og innrettet mot vern av økonomiske verdier.

Blant de første internasjonale konvensjoner som ihvertfall delvis hadde som formål å verne naturmiljøet, er flere grenseelvtavtaler som ble inngått rundt 1910, med forbud mot vannforurensing.

En periode med mer genuint økologisk perspektiv startet i 1930. The London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State kan sees som en av forløperne til våre nåværende avtalekonsepter. Avtalen var dog et instrument for opprettelse av nasjonalparker, vern av truede arter og handel med jakttrofeer. Utviklingen fortsatte mellom og etter de to verdenskrigene med en spesiell økning av grenseelvtavtaler i sentral og østeuropa.

Avtaler for å begrense havforurensning kom i løpet av 1950-tallet. The London Convention for the Prevention of the Pollution of the Sea by Oil var det første forsøksvise steget i den retningen.

I løpet av perioden er det også verdt å legge merke til at miljøhensyn i økende grad også forekom i mer generelle internasjonale avtaler, f.eks i Antarktstraktaten fra 1959 forbyr all radioaktivitet på kontinentet.

På slutten av 60-tallet økte den offentlige bevisstheten omkring miljøproblemene. En rekke rapporter og faglige innspill bidro til å vekke allmennheten, og miljøbevegelsen økte i omfang og oppslutning. Det ble etter hvert vedtatt nasjonale lover om vern av naturmiljøet i mange land.

Den økte miljøbevisstheten og de økte miljøproblemene på 1960-tallet førte frem til FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1972. Konferansen vedtok den ikke-bindende Stockholms-erklæringen som er spesiell fordi den anerkjenner verdien av miljøet som helhet og peker på sammenhengen mellom miljø og økonomisk utvikling.

Etter Stockholmskonferansen ble den internasjonale miljøretten mer omfattende. Det skyldtes blant annet mer regional regulering og godkjenning av normer for de grunnleggende elementene for miljøet; hav, indre farvann, atmosfæren, det ytre verdensrom og vern av ville planter og dyr. I 1982 resulterte dette i World Charter for Nature, vedtatt som resolusjon av FNs generalforsamling, som anerkjenner globale prinsipper for bevaring av naturmiljøet.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport som ble lagt fram i 1987, understreket sammenhengen mellom miljø og utvikling og slo fast at vern av naturmiljøet er en forutsetning for økonomisk vekst og bærekraftig

utvikling. Den økonomiske utviklingen har vært den største trusselen for miljøet og i 1987 kom Brundtlandkommisjonen med sin rapport som anbefaler hvordan man skal kunne styre den økonomiske utviklingen i tråd med miljøet – bærekraftig utvikling.

Rio-konferansen var en oppfølging av Verdenskommisjonens arbeid, og resulterte i en omfattende erklæring om miljø og utvikling som inneholder 27 prinsipper.

Det er de senere år vedtatt en rekke konvensjoner på spesielle miljørettslige felt. Det finnes i dag flere hundre konvensjoner som helt eller delvis gjelder bevaring av miljøet. Det er tale om både globale, regionale og bilaterale konvensjoner.

Relevans for Svalbard

Utviklingen av internasjonale miljøkonvensjoner og erklæringer understreker statenes felles interesse av å verne om miljøet. Både i konvensjonene og erklæringene er det vanlig at de anerkjenner prinsipper for bevaring av naturmiljøet. Sammen med folkerettslig sedvanerett kan man trekke ut internasjonale prinsipper som vil være relevant for Norges forvaltning av Svalbard.

Utvalget har valgt å ta inn enkelte av prinsippene som retningslinjer for myndighetsutøvelse, se nærmere om dette i "*Miljørettslige prinsipper*" i kap 5.6.

Konvensjonene vil også ha betydning for svalbardmiljøloven ved tolkning av de enkelte lovbestemmelsene og vil dessuten stille spesifikke krav for endel dyre- og plantearter. F eks er det flere av konvensjonene om artsvern som har lister over dyre- og plantearter som gir artene forskjellige grad av vernestatus. Når forvaltningen skal fastsette hvilke arter som skal kunne høstes mv, må man se om det å høste den enkelte art er i tråd med listene som er knyttet til de internasjonale avtalene (listene er trykt som vedlegg I til St meld nr 22 (1994-95)). Vedkommende myndighet må da forsikre seg om at norske regler er fastsatt i overenstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.

Aktuelle avtaler omtales i "*Lovens formål og virkeområde*" i kapitlene 5 – 9 i tillegg til konvensjonen om biologisk mangfold som omtales nedenfor. Redegjørelsene varierer i omfang for forskjellige områder. EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard og omtales derfor ikke nærmere.

Konvensjon om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold som ble vedtatt 22 mai 1992, ratifisert av Norge i 1993 (jf St prp nr 56 (1992-93)) og trådte i kraft 29 desember 1993, er den første avtalen med globalt virkeområde som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Biologisk mangfold kan kort forklares som jordens variasjon av livsformer. Det vil si variasjonsrikdommen av planter, dyr og mikroorganismer, og den arvelige variasjonen vi finner innen den enkelte arten og det enkelte økosystem. Begrepet biologisk mangfold omfatter også variasjon mellom økosystemer.

Konvensjonen er den mest vidtrekkende internasjonale avtalen om vern av naturmiljøet som er inngått. Den er spesiell i forhold til tidligere inngåtte avtaler om naturvern fordi den setter mangfoldet i sentrum for å sikre et effektivt vern. Tidligere konvensjoner har konsentrert seg om enkelte naturforhold. Disse konvensjonene er fortsatt like aktuelle, men bør ses i forhold til konvensjonen om biologisk mangfold.

Konvensjonens fortale uttaler at biologisk mangfold har en verdi i seg selv, i tillegg til en økologisk, genetisk, sosial, økonomisk, vitenskapelig, utdanningsmessig, kulturell, rekreasjonsmessig og estetisk verdi. Det er ikke foretatt noen prioritering mellom disse verdiene. Bevaringen av det biologiske mangfold er anerkjent som «a common concern of humankind».

Særlig viktig for Svalbard er artikkel 8 om in situ-bevaring, dvs. bevaring av det biologiske mangfoldet i sine naturlige omgivelser. Partene skal så langt som råd er blant annet:

«(c) regulere eller forvalte biologiske ressurser som er viktige for bevaringen av det biologiske mangfoldet innenfor og utenfor beskyttede områder for å sikre deres bevaring og bærekraftige bruk

(d) fremme beskyttelse av økosystemer, naturlige habitater og opprettholdelse av levedyktige bestander av artene i deres naturlige omgivelser

(e) fremme miljømessig sunn og bærekraftig utvikling i områder som grenser opp til beskyttede områder

(f) rehabilitere og gjenopprette skadede økosystemer og fremme gjenopprettelse av truede arter.»

4.1.2.2 Havretten

Folkeretten setter grenser for kyststatenes adgang til å regulere og håndheve virksomhet i havområdene. Havrettskonvensjonen 10 desember 1982 trådte i kraft 16 november 1994 og ble ratifisert av Norge i 1996, jf St prp 37 (1995-96) og Innst S nr 227 (1995-96). Disse reglene gjelder også for norsk myndighetstøving i havområdene rundt Svalbard, uavhengig av spørsmålet om Svalbardtraktatens anvendelse i disse områdene.

Indre farvann

Sjøområdene innenfor grunnlinjene betegnes som indre farvann. Her har kyststatene formelt samme kompetanse som på landterritoriet. I praksis vil myndighetene likevel ofte unnlate å gripe inn overfor fremmede skip så lenge skipet eller de som er om bord, ikke gjør noe som kan skade ro og orden på land eller forurense miljøet. Lovgivning for handlinger begått av så vel egne borgere som utlendinger kan gjøres gjeldende som for landterritoriet. Det innebærer at miljøvernloven kan inneholde de reglene som Norge finner hensiktsmessig for å ta vare på miljøet, under hensyntagen til begrensningene i svalbardtraktaten.

Territorialfarvannet

Grunnlinjene er utgangspunkt for beregningen av territorialfarvannet, jf resolusjon om grensen for det norske sjøterritorium ved Svalbard gitt ved kgl res 25 september 1970. Det norske sjøterritorium (inklusive Svalbard) strekker seg ut til 4 nautiske mil fra grunnlinjene (jf "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1). Folkeretten aksepterer en grense på 12 nautiske mil, og det er opp til Norge å utvide sin territorialgrense. En konsekvens av en eventuell slik utvidelse vil for Svalbards vedkommende være at Svalbardtraktaten vil få anvendelse i det utvidede territorialfarvann.

Kyststatene har adgang til å anvende lovgivningsmyndighet og tvangsmakt i sjøterritoriet på samme måte som i indre farvann, med ett viktig unntak i reglene om uskyldig gjennomfart. Det anses ikke som gjennomfart når far-

tøyer driver fiske, heller ikke dersom det tas stasjonært opphold. Å gå til havn eller foreta ilandstigning er heller ikke uskyldig gjennomfart. Om turisme er gjennomfart, må vurderes i de konkrete tilfelle ut fra de nevnte kriterier.

I henhold til havrettskonvensjonen artikkel 21 kan kyststaten gi regler for å avverge eller begrense forurensnings- og miljøskader uavhengig av fartøyers rett til uskyldig gjennomfart. For miljøvernloven innebærer dette at innenfor 4 nautiske mil kan loven inneholde bestemmelser som gjøres gjeldende for både norske og utenlandske skip dersom formålet med reglene er å beskytte miljøet.

Den såkalte Inngrepskonvensjonen (Internasjonal konvensjon om inngrep på det frie hav i tilfelle av oljeforurensningsulykker (Brussel, 29 november 1969) (St prp nr 120 (1971-72)) gir kyststaten rett til å gripe inn overfor fremmede skip ved å foreta nødvendige tiltak for å unngå forurensning. Denne retten gjelder så vel i territorialfarvannet som i åpent hav.

Dersom det ut fra miljøformål anses nødvendig å stenge visse områder for gjennomfart, er det ingen folkerettslige begrensninger for det, jf havrettskonvensjonen artikkel 21. Unntak fra dette gjelder hvor det er tale om et internasjonalt strede som brukes til ferdsel mellom to deler av det frie hav eller mellom det frie hav og en fremmed stat. Noe slikt strede finnes ikke på Svalbard.

Soner utenfor territorialfarvannet

Utenfor territorialgrensen er det adgang til å opprette tilstøtende soner for enkelte bestemte formål, herunder økonomiske soner, fiskerisoner, sikkerhetssoner etc. Utgangspunktet i de tilstøtende soner er prinsippet om havets frihet og flaggstatsjurisdiksjon, slik at kyststatens kompetanse må være konkret angitt. Dette står i motsetning til territorialfarvannet, der utgangspunktet er kyststatsregulering, men rett til uskyldig gjennomfart.

Havrettskonvensjonen del XII har regler for avgrensning mellom kyststatens og flaggstats rettigheter ved forurensning fra skip. Kyststaten kan vedta regler om forurensning for utenlandske skip i 200 mils sonen, men i utgangspunktet bare regler som er i samsvar med «allment godtatte internasjonale regler og standarder fastsatt gjennom den kompetente internasjonale organisasjon (i praksis IMO) eller ved alminnelig diplomatisk konferanse». Det er anledning for kyststaten til å vedta strengere krav enn de internasjonalt fastsatte i områder som er isdekket, hvor det er spesiell fare og forurensning kan få omfattende konsekvenser for den økologiske balansen, jf havrettskonvensjonen artikkel 234.

Kyststatenes adgang til håndheving overfor fremmede skip i tilstøtende soner er relativt begrenset. Dersom det er skjellig grunn til å tro at et skip har overtrådt de fastsatte reglene, kan kyststaten kreve de nødvendige opplysninger for å fastslå om en overtredelse har funnet sted (artikkel 220 (3)). Videre kan det foretas inspeksjon om bord dersom det er skjellig grunn til å tro at en overtredelse har ført til vesentlig utslipp som kan medføre betydelig forurensningsskade. Tilbakehold av skip og iverksetting av straffeforfølgning kan bare finne sted dersom det foreligger klare objektive bevis for at skipet har overtrådt forurensningsreglene og dette har ført til utslipp som kan medføre betydelig skade, jf artikkel 220 (6).

Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip (MARPOL)

MARPOL 73/78 er en konvensjon som har til formål å forebygge forurensninger fra skip. Konvensjonen forplikter Norge til å sørge for at norske skip over en viss størrelse følger konvensjonsbestemmelsene i alle farvann, og at utenlandske skip overholder gitte forpliktelser innen norsk territorialfarvann og i økonomisk sone. De enkelte begrensningene omtales under omtalen av de konkrete reguleringsforslagene.

Med hjemmel i MARPOL kan partene bli enige om å opprette såkalte «special areas». Det har vært et forslag om å opprette et slikt område i Nordsjøen, og ett fra 60 grader nordlig bredde og nordover. I praksis er områdene ikke spesielt bedre beskyttet dersom de blir utpekt som «special area», men man får et politisk fokus på at et område er spesielt sårbart.

4.1.3 «Soft law»

Erklæringer og anbefalinger som vedtas på internasjonale konferanser, men som ikke er formelt juridisk bindende, omtales i folkeretten gjerne som «soft law».

De viktigste politiske felleserklæringene vedrørende miljøvern, er Stockholmsdeklarasjonen fra 1972 og Verdens naturcharter fra 1982, se "*Miljøvernavtaler*" i kap 4.1.2.1, Verdenskommisjonens rapport om miljø og utvikling fra 1987 og Rioerklæringen fra FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro 1992.

4.1.3.1 Verdenskommisjonen for miljø og utvikling

Etter oppdrag fra FNs Generalforsamling la *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling* frem sin rapport i 1987. Rapporten representerer en milepel for det globale miljøvernssamarbeidet og har hatt stor innflytelse på hvordan det globale samfunn skal hanskles med klodens miljø- og utviklingsproblemer. Kommisjonen fremhevet bærekraftig utvikling som et mål for verdenssamfunnet, med andre ord skulle man hige etter en utvikling som tilfredsstillers dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstillers sine behov. Et av hovedpoengene i rapporten er å se arbeidet med miljøspørsmål og økonomisk utvikling i sammenheng. Mange former for utvikling utarmer naturgrunnet, og en forringelse av miljøet kan derfor undergrave den økonomiske utviklingen. Ressursgrunnet må bevares slik at økonomisk og sosial utvikling blir mulig også i fremtiden.

4.1.3.2 FN-konferansen om miljø og utvikling

FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 drøftet arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling og å sette nye mål for den fremtidige innsatsen. Under konferansen ble det vedtatt en rammekonvensjon for klimaendringer, en konvensjon om biologisk mangfold og prinsipper for bærekraftig bruk av skog. Videre vedtok konferansen «Agenda 21» som dekker de fleste sektorer av betydning for miljø og utvikling. FN henvendte seg for første gang direkte til verdens kommuner og lokalsamfunn med en anmodning om å gå sammen for å vedta en lokal Agenda 21. Utgangspunktet er at de globale miljøutfordringene kan ses på som summen av de handlinger som gjøres lokalt.

4.1.3.3 Regionale samarbeidsprosesser i Arktis

For nordområdene har norske myndigheter, både på ministernivå og embetsmannsnivå, medvirket til en rekke erklæringer og anbefalinger om natur- og kulturmiljøet. Den viktigste prosessen i denne sammenheng er samarbeidet i Arktisk Råd, hvor alle de 8 arktiske statene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Russland og USA er med. Det er opprettet ekspertgrupper for å gjennomføre programmer innen overvåkning (AMAP – Arctic Monitoring and Assessment Program), ulykkesberedskap og vern av det marine miljø (PAME – Protection of the Arctic Marine Environment), vern av flora og fauna (CAFF – Conservation of Arctic Flora and Fauna) og beredskapsplaner (EPPR – Emergency, Prevention, Preparedness and Response). Alle programmene har utarbeidet rapporter til ministerkonferanser som holdes med regelmessige mellomrom.

Også under Nordisk Ministerråd er det nordiske miljøvernssamarbeidet et prioritert område. Samarbeidet tar utgangspunkt i Den nordiske miljøstrategi 1996 – 2000 som ble vedtatt av de nordiske miljøvernministre i 1996. Strategien legger mest vekt på miljøvernsspørsmål av felles nordisk interesse, samarbeidet med andre sektorer, miljøproblemene i Nordens nærområder og Arktis, EUs miljøarbeid og samordning av posisjoner i internasjonale prosesser.

4.2 Norsk lovgivnings anvendelse på Svalbard – særlig om miljøvernlovgivningen.

4.2.1 Hovedlinjer

Lov 17 juli 1925 nr 11 om Svalbard (svalbardloven) fastslår at Svalbard er en del av kongeriket Norge. Det følger videre av lovens § 1 at til Svalbard hører alle øyer holmer og skjær mellom 10° og 35° østlig lengde og mellom 74° og 81° nordlig bredde. For havområdene omkring gjelder loven ut til grensen for sjøterritoriet (4 nm, jf "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1).

Svalbardloven § 2 har en generell bestemmelse om anvendelsen av norsk lovgivning på Svalbard. Norsk privatrett, strafferett og lovgivningen om rettspleien gjelder for Svalbard når annet ikke er fastsatt. Andre lovbestemmelser gjelder ikke, med mindre det er særskilt fastsatt. Dette betyr likevel ikke nødvendigvis at det må gå uttrykkelig frem av vedkommende lov at den skal gjelde for Svalbard, jf Rt 1996 s 624 (634). Men utgangspunktet er at offentligrettslig lovgivning særskilt må gjøres gjeldende for Svalbard. Dette omfatter blant annet det meste av miljøvernlovgivningen.

Svalbardloven legger opp til en annen administrasjonsordning for Svalbard enn den som gjelder på fastlandet. Svalbard er ikke organisert som egen kommune, og ligger heller ikke under noe fylke. I stedet administreres Svalbard i stor grad av staten ved sentralforvaltningen. Siden mye av den offentligrettslige lovgivning i stor grad bygger på kommunal og fylkeskommunal administrasjon, vil denne lovgivningen måtte tilpasses Svalbards spesielle administrasjonsordning før den kan gjøres gjeldende der.

En annen grunn til at store deler av fastlandslovgivningen ikke er gjort gjeldende, er at den av praktiske grunner ikke er anvendelig på Svalbard. Det har dessuten vært lagt vekt på ikke å innføre regler som i praksis ikke lar seg håndheve for hele øygruppen. I St meld nr 39 (1974-75) heter det blant annet (side 51):

«Når en skal vurdere lovers anvendelse på Svalbard er det et moment at håndhevingsmulighetene begrenses av områdets størrelse, bosetningsstruktur og kommunikasjonsforhold. Det er derfor i særlig grad de lover og bestemmelser som har betydning for styringen av Svalbards utvikling det er naturlig å gi anvendelse for området.»

Det er formelt ikke noe til hinder for at det vedtas regler for Svalbard som bare gis anvendelse for de norske bosettingene, eller for norske borgere, så lenge norske borgere ikke dermed får særfordeler som kommer i strid med svalbardtraktatens regler om ikke-diskriminering. Ut fra politiske hensyn har dette imidlertid ikke vært ansett som ønskelig.

Selv om det meste av miljøvernlovgivningen er av offentligrettslig karakter, og følgelig ikke automatisk gjelder for Svalbard, finnes det miljørelevante bestemmelser i straffelovgivningen og den privatrettslige lovgivning, som dermed gjelder uten videre. Fra strafferetten kan særlig nevnes straffeloven § 152 b, som er en generalklausul om straff for alvorlig miljøkriminalitet. Bestemmelsen ble vedtatt i 1993, men har hittil ikke vært anvendt av domstolene, verken på Svalbard eller på fastlandet. § 152 b må anses som et tillegg til strafferegler i den særskilte miljøvernlovgivning. På Svalbard er dette først og fremst svalbardloven og forskrifter gitt i medhold av denne (som for eksempel naturvernforskriften og kulturminneforskriften).

Erstatningsrettslige regler regnes som en del av privatretten, og gjelder derfor på Svalbard. Det gjelder for det første den lovfestede erstatningsrett, som for eksempel skadeserstatningsloven 13 juni 1969 nr 26, men også mer generelle erstatningsregler i spesiallovgivningen, som for eksempel i sjøloven. Også de ulovfestede deler av norsk erstatningsrett gjelder for Svalbard, se nærmere "*Erstatning*" i kap 9.5. De grunnleggende forvaltningsrettslige regelverk om saksbehandling og administrasjon av den offentlige forvaltning, så som forvaltningsloven og offentlighetsloven, er uttrykkelig gjort gjeldende for Svalbard (forvaltningsloven § 4 tredje ledd og offentlighetsloven § 1 annet ledd).

Fastlandslovgivningen om miljøvern er i hovedsak ikke gjort gjeldende for Svalbard, hvor man i stedet har valgt regulering i forskrifter med hjemmel i svalbardloven § 4. I St meld nr 22 (1994-95) er anført at «[d]en viktigste grunnen til det er at Svalbard er såpass spesielt at det vil skape mer arbeid å tilpasse fastlandslovgivningen til de særlige forhold på Svalbard enn det vil være å fastsette egne forskrifter der det er behov for dette» (side 79). Et unntak fra hovedregelen om at miljøvernlovgivningen ikke gjelder for Svalbard, er lov 11 juni 1976 nr 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven), som uttrykkelig er gjort gjeldende også for Svalbard, jf lovens § 13. Også forskriftene gitt i medhold av denne loven vil dermed også gjelde for Svalbard, med mindre det er uttrykkelig gjort unntak.

Sjødyktighetsloven (lov 9 juni 1903 nr 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed) er et regelverk av preventiv karakter, og får i utgangspunktet anvendelse på bl a norske skip over 50 tonn, utenlandske skip over 50 tonn i norsk sjøterritorium samt mindre utenlandsk tonnasje i indre farvann. Loven er ikke gjort gjeldende for Svalbard, men det følger loven selv og av flaggstatsprinsippet at regelverket må få anvendelse på norske skip uansett i hvilket farvann de går. Sjødyktighetsloven med forskrifter får, etter Sjøfartsdirektoratets syn, imidlertid ikke anvendelse på utenlandske skip i Svalbards territorialfarvann.

Bergverksordningen, fastsatt ved kgl res 7 august 1925, gjelder retten til å søke etter, erverve og utnytte «naturlige forekomster av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utvinnes gjennom bergverksdrift», jf § 2. Retten til dette tilkommer alle undersåtter av stater som har ratifisert eller sluttet seg til svalbardtraktaten, samt selskaper som er hjemmehørende og lovlig stiftet i disse. Rettighetene etter bergverksordningen gir en fortrinnsrett foran andre til å søke, erverve og utnytte mv, men er ikke til hinder for offentligrettslig regulering som bestemmelser om miljøvern. Det kan illustreres ved at det i dagens verneområder ikke er tillatt å drive bergverk, med unntak av de utmålene i Sør-Spitsbergen nasjonalpark som er unntatt fra vernebestemmelsene. Bergverksordningen er heller ikke til hinder for at drift på eksisterende utmål forbys med hjemmel i naturvernforskriften (av 16 desember 1983) kap III. Hvorvidt et slikt forbud vil kunne utløse krav om erstatning fra utmålshaveren, må i tilfelle vurderes nærmere dersom det skulle bli aktuelt.

Rettigheter etter bergverksordningen til f eks å kreve utvist nødvendig grunn til gangstier, veier, jernbane, sporveier, taubaner mv (jf § 20) vil i praksis ikke ha betydning dersom et slikt terrenginngrep blir forbudt etter naturvernforskriften. Reglene i naturvernforskriften vil med andre ord gå foran bergverksordningen.

Norge har ikke opprettet noen økonomisk sone rundt Svalbard, men en særskilt fiskevernssone fastsatt ved kgl res 23 mai 1980. Hjemmel for denne er lov 17 desember 1976 nr 91 om Norges økonomiske sone.

4.2.2 Oversikt over miljøregelverket for Svalbard

Som nevnt i "*Hovedlinjer*" i kap 4.2.1 har man valgt å fastsette særskilte regler om miljøvern på Svalbard i den grad det har vært behov for det, i stedet for å gjøre fastlandslovgivningen gjeldende. Slike forskrifter gis med hjemmel i svalbardloven § 4. Bestemmelsen gir hjemmel for Kongen til å vedta forskrifter på en rekke områder:

«Kongen kan utferdige alminnelige forskrifter om kirke-, skole- og forsorgsvesenet, om den offentlige orden, om utvisning, lege- og sunhetsvesenet, om bygnings- og brannvesenet, om ildsfarlige gjenstander, om skipsfart, luftfart og annen samferdsel, om turisme, om industrielt rettsvern, om bergverksdrift, jakt, fangst, fiske og annen næringsdrift, om fredning av dyr, planter, naturformasjoner, landstrekninger og fortidslevninger og om oppgaver til den offisielle statistikk.»

Forskriftene som er gitt om miljøvern, gjenspeiler utviklingen av menneskelig aktivitet på Svalbard. Forskriftene som gjelder i dag, omfatter i tillegg til nyvinninger som det vil bli gjort rede for senere i utredningen, også tidligere vedtatt fredning av enkelte arter og områder. Gjeldende regelverk er angitt med uthevet skrift i oppregningen nedenfor.

1925	Totalfredning av svalbardrein
26 februar 1932	Forskrift om opprettelse av 2 plantefredningsområder
1939	Forbud mot fangst av isbjørn på Kong Karls Land
1952	Totalfredning av hvalross
1955	Innføring av jaktbestemmelser for Svalbard.

22 mars 1957	<i>Innføring av lov om fangst av isbjørn</i>
1963	Totalfredning av ærfugl
1970	Regulering av isbjørnjakt Fredning av isbjørn
21 juni 1974	Forskrift om vern av kulturminner
1 juni 1973	<i>Områdefredningsbestemmelser</i>
11 august 1978	<i>Forskrifter om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen</i>
16 desember 1983	<i>Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard</i>
18 oktober 1991	<i>Forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard</i>
24 januar 1992	<i>Forskrift om kulturminner på Svalbard</i>
24 mai 1996	<i>Forskrift om forvaltning av vilt på Svalbard</i>
31 januar 1997	<i>Forskrift om forvaltning av røye og andre ferskvannsorganismer på Svalbard</i>
24 januar 1997	<i>Forskrift om arealplanlegging i bosettingene på Svalbard.</i>

I tillegg til forskriftene som er listet opp er det to av fastlandslovene om miljøvern som gjelder på Svalbard: Lov 11 juni 1976 nr 79 om kontroll med produkter og forbrukstjenester og lov 2 april 1993 nr 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer.

4.3 Grønland og Antarktis

4.3.1 Innledning

I mandatet blir utvalget bedt om å forholde seg til andre lands lovverk som det er naturlig å sammenligne seg med. Utvalget har valgt å se nærmere på miljøvernlovgivningen på Grønland, og på regelverket for Antarktis.

4.3.2 Grønland

Grønland er over 2 millioner kvadratkilometer og har ca 55 000 innbyggere. Danmark overfører 3 milliarder danske kroner (2,4 milliarder direkte og 0,6 milliarder til å drive den danske stats ansvarsområder som er domstolene, politi, kriminalomsorg, utenrikspolitikk, fiskerikontroll mv) hvert år til driften av Grønland. Dersom Grønland skal bli økonomisk uavhengig av Danmark er det ut fra dagens forhold avhengig av inntektene fra eventuell utvinning av mineraler. I dag er det ingen utvinning av mineraler.

4.3.2.1 Generelt om organisering av forvaltningen og lovverket

Den danske grunnloven gjelder for Grønland. Grønlandske myndigheter kan fastsette forordninger med hjemmel i danske fullmaktslover, eller egne lover i henhold til hjemmestyreløven. Lover og forordninger gitt av Grønlandske myndigheter har derfor samme rang. Minerallovgivningen er et unntak da

den står over Grønlandsk miljøvernlovgivning. Med hjemmel i Grønlandske lover eller forordninger gis det bekentgørelser som tilsvarer norske forskrifter. Grønlandske myndigheter har adgang til å vedta regler ut til 3 nautiske mil. I havsonene utenfor gjelder dansk lovgivning.

I de tilfellene danske lover gir hjemmel for å gi forordninger følger det også som hovedregel med spesielle bevilgninger fra Danmark. Forøvrig må Grønland finansiere sine egne tiltak. Embetsverket som kalles Hjemmestyret for Grønland, er underlagt Landsstyret og tilsvarer de norske departementene. Den viktigste rådgiveren til miljøforvaltningen er Grønlands Naturinstitutt, som tilsvarer Norsk Polarinstitutt og er 100 % finansiert av Hjemmestyret. Hovedoppgaven er å drive forskning for å øke kunnskapen i forvaltningen på bestemte områder. Instituttet driver ikke med grunnforskning. I de fleste lover og forordninger er det gjort unntak for å gi dispensasjoner til vitenskapelig undersøkelser.

Miljølovgivningen er regulert av ulike lover, forordninger og bekentgørelser.

4.3.2.2 Minerallovgivningen

Minerallovgivningen styres av «Fellesrådet for Mineralske råstoffer» som består av like mange danske og grønlandske politikere. Formannen utpekes av Dronningen. Dersom man finner drivverdige forekomster settes miljølovgivningen til side, og vilkår for utvinningen gis med hjemmel i minerallovene. Det er ingen hindring at området er lagt ut som verneområde, eller at det er satt andre begrensninger etter lovverket som beskrives nedenfor. Minerallovgivningen åpner imidlertid for å stille miljøkrav i forhold til ferdsel og andre forhold ved virksomheten som kan påvirke miljøet dersom det gis tillatelse til mineralutvinning.

4.3.2.3 Arealplanlegging og områdevern

For hele Grønland lages det en landsplan. I hver kommune lages det kommuneplaner, og så kan det lages mer detaljerte områdeplaner innenfor kommunene. Alle planene skal samordnes, og det skjer med hjemmel i en forordning og bekentgørelse om arealanvendelse og planlegging som har følgende punkter i sin formålsbestemmelse:

- at naturen skal beskyttes
- at det gjennomføres en for samfunnets hensiktsmessig fordeling mellom det åpne land og menneskeskapte anlegg
- at landets arealer utnyttes i henhold til planlegging, der fremmer en erhvervsmessig, sosial og miljømessig gunstig utvikling
- lokal medvirkning
- og de ovenfornevnte punkter skal samordnes innenfor de fysiske og økonomiske rammer.

Kommunene har ikke kompetanse til arealplanlegging utover en bysone (eller bygdesoner) som omfatter de nære områdene. Kommuneplanene godkjennes av Økonomidirektoratet i Hjemmestyret.

Grønland har 17 byer og 60 småbygder. All grunn er statseiendom, også i boligområder. Et økende problem er hyttebygging. Bare i første halvdel av 1997 kom det inn 40 søknader om bygging av fritidsboliger. De har ikke regelverk for slike problemstillinger.

Grønland har tre fredede områder, hvorav to kalles nasjonalpark og et naturreservat. Vernebestemmelsene er imidlertid like, og ordbruken derav upresis. Nasjonalparken i Nord- og østgrønland er verdens største. Parken er delt inn i ulike vernesoner:

- Sone 1: Verdifull og spesielt sårbart område
- Sone 2: Viktig og følsomt område
- Sone 3: Interessant lokalitet
- Sone 4: Økologisk viktig åpenvannsområde, herunder strømsted

De vernede områdene er i stor grad is og snø. Biologiske produktive områder er sterkt underrepresentert. 11 områder på Grønland er utpekt som Ramsarområder (jf "*Verneområder med internasjonal status*" i kap 6.5.4.7), men de er ikke fulgt opp av nasjonal lovgivning. Som nevnt foran står minerallovgivningen over Grønlandsk miljølovgivning, og det er etter minerallovgivningen anledning til mineralutvinning i verneområdene. Det kan imidlertid stilles strenge miljøkrav til slik utvinning, jf avsnittet om minerallovgivning og forøvrig innledningen om Grønlands økonomiske situasjon.

4.3.2.4 Artsforvaltning

Grønlands største miljøutfordring er knyttet til opprettholdelse av det biologiske mangfoldet, som er truet av urbefolkningens tradisjonelle jakt og fangst. I første rekke er det pelsdyr og fugl som utsettes for sterk beskatning – regelverket etterleveres ikke. Habitatvern som ellers i Arktis er et stort problem, eksisterer etter Hjemmestyrets oppfatning ikke på Grønland. De ulike artene har tilstrekkelig med arealer, men beskattes utover det som anses bærekraftig. Det er relativt liten kunnskap om Grønlands flora og fauna. Dette skyldes blant annet at urbefolkningen ikke utnytter mer enn ca 50 arter, og at de andre artene ikke engang har navn. En konsekvens av dårlig kunnskap er at det er vanskelig å lage og vurdere kvaliteten på konsekvensanalyser. Regelverket for pattedyr har som utgangspunkt at alt som ikke er fredet er jaktbart. Fredningssprinsippet gjelder derimot for fugler, men det er bare de fuglene som sannsynligvis ikke ville blitt beskattet som ikke er jaktbare. På Grønland er det trofejakt på moskus i Søndre Strømfjord (Vestkysten). En bestand på 27 dyr ble satt ut i 1962, som nå har økt til ca 3000 dyr. Det ble startet jakt på disse i 1987.

For å jakte må man ha tillatelse, og det får man hvis man er dansk statsborger, har folkeregistreringsadresse på Grønland og er skattepliktig til Grønland. Det er unntak for trofejakten. Hvilke arter og antall dyr man kan jakte på, bestemmes ut fra årlige kvoter som gis av Landsstyret gjennom bekentgjørelser. Det skilles mellom fritidsjegere og profesjonelle jegere.

Av spesiell interesse for arbeidet med Svalbard er at det er isbjørn på østkysten av Grønland som kommer fra Svalbard. Tilsammen skytes det årlig 160-170 dyr på Grønland, hvorav ca 100 tas på østkysten. Det skytes både hانبjørner og binner samt også noen unger. Det gjelder forbud mot bruk av selvskudd som overholdes.

4.3.2.5 Forurensning og avfall

Avfall fra husholdninger, jakt og fangst er et miljøproblem på Grønland. Inntil for få år siden ble avfallet deponert på åpne avfallsplasser, eller brent i friluft. I dag sikter de mot at alt avfall fra husstander og virksomhet på land skal bli brent i store anlegg, eller i små bygdeforbrenningsanlegg. Deponert eldre avfall, såkalte gamle synder, er også et problem, men problemets omfang er ikke kartlagt og derfor uklart.

Forurensning fra virksomhet på land er regulert i Landstingsforordning nr 12 av 22 desember 1988 om beskyttelse av miljøet med senere endringer. Forordningens formål er å

- forebygge og bekjempe forurensning av luft, vann is og jord, støyforurensning
- forebygge og bekjempe støyforurensning
- lage helsebringende begrunnede regler som også verner om miljøet
- sikre nødvendig administrativt grunnlag for å kunne forebygge forurensning.

I medhold av denne forordningen er det gitt forskrifter som regulerer ulike typer utslipp og vern av f eks drikkevannskilder. Reglene om avfall er også gitt med hjemmel i denne forordningen.

Særlig forurensende virksomheter må ha tillatelse vedrørende utslipp m v gitt av Landsstyret etter forordningen som er nevnt ovenfor. Mindre virksomheter får tillatelse av kommunene.

I sjøen ut til 3 nautiske mil har de en egen havmiljølov som i stor grad tilsvarende forpliktelser i MARPOL (og derav kapittel om miljø i den norske sjødyktighetsloven). Innenfor 3 nm er det liten eller ingen kontroll med håndhevelsen. De har ikke spesielle mottaksanlegg for avfall fra skip, men avfallet kastes i oppsatte containere som behandles på lik linje med annet avfall. Spesialavfall samles i deponier og sendes til Danmark.

4.3.2.6 Ferdse

Lufttrafikken reguleres av dansk lovgivning.

All motorisert ferdsel utenfor by- og bygdesoner er i utgangspunktet forbudt. Kommunene er gitt adgang til å gjøre unntak i form av traseer innenfor bysonen. Utenfor bysonene er det Hjemmestyret som skal utarbeide regler i nært samarbeid med kommunene. Terrengsykling anses som et økende problem, og dette er et av de områdene de planlegger å regulere strengere.

Turisme er foreløpig ingen stor næring på Grønland. For tiden besøker 15000 – 20000 turister Grønland årlig, hvorav en stor andel er skoleelever på leirskole i Søndre Strømfjord eller besøkende til fastboende. I tillegg er det 5-6 cruiseskip i året, hvor turister går i land i byene på vestkysten. I de siste årene har det også vært to russiske isbrytere som har fraktet turister til nasjonalparken på østkysten.

Den som skal på ekspedisjon til Grønland, enten det er forskere eller eventyrlystne må søke Dansk Polarcenter om tillatelse minst 4 uker før avreise, jf reisebekendtgjørelse av 22.2.67. Tillatelsen til ekspedisjoner i vernede områder utstedes av Dansk Polarcenter. Det er adgang til å forby den planlagte ekspedisjonen, men det er i første rekke ut fra en sikkerhetsmessig vurdering.

4.3.3 Antarktis

Antarktis er 12 millioner kvadratkilometer, og er omtrent 40 ganger større enn Norge. Tilsvarende grad av upåvirket natur finnes ikke andre steder, og det bortimot intakte naturmiljøet representerer store globale verdier. Antarktis er velegnet for overvåking av forhold som forandringer i klima, ozonlaget og miljøgifter i næringskjeden. Kontinentet fungerer som et uberørt referanseområde for overvåking av, og forskning omkring, globale miljøproblemer.

Antarktistraktaten av 1 desember 1959, som foruten de viktigste stormaktene også er tiltrådt av Norge, innebærer en «dypfrysing» av suverenitetskravene i Antarktis. Så lenge traktaten er i kraft, skal ingen handling eller virksomhet utgjøre noe grunnlag for å hevde, understøtte eller benekte krav på territorial overhøyhet i Antarktis, jf art 4. Hvert år møtes partene til traktaten blant annet for å drøfte forvaltningen av Antarktis. Protokoll om miljøvern til Antarktistraktaten ble åpnet for undertegning i Madrid 4 oktober 1991. Norge har signert og ratifisert protokollen og protokollen trådte i kraft i 14 januar 1998.

Protokoll om miljøvern har følgende vedlegg:

Vedlegg I Miljøkonsekvensvurdering

Vedlegg II Bevaring av flora og fauna

Vedlegg III Disponering og håndtering av avfall

Vedlegg IV Bekjempelse av marin forurensing

Vedlegg V Verneområder i Antarktis

I samsvar med protokollen, vedtok Norge ved kgl res 5 mai 1996 forskrift om vern av miljøet i Antarktis. Formålet i forskriften er å verne miljøet og bevare Antarktis' villmarks karakter og estetiske verdier, og å opprettholde områdets verdi for vitenskapelig forskning.

Forskriften gjelder for alle norske borgere, norske juridiske personer, norske skip og luftfartøy mv og for alle som oppholder seg i Dronning Maud Land eller på Peter Is øy, jf § 2. Bakgrunnen for at forskriften gjelder for alle, er det norske suverenitetskravet i dette området. Flere andre kravshaverland har valgt samme modell for virkeområde for sitt regelverk.

Forskningen har en spesiell status i Antarktis. Det gjenspeiles blant annet i protokollens artikkel 3 som omfatter en detaljert gjennomgang av de prinsipper for vern av miljøet som skal legges til grunn for all aktivitet i de områder som omfattes av antarktistraktaten. Det slås fast at virksomhet i området skal være planlagt og gjennomført på en slik måte at den prioriterer vitenskapelig forskning og bevarer Antarktis' verdi som et område viet for forskning. Men det understrekes at forskningen, som annen virksomhet, skal være planlagt, og gjennomført, på grunnlag av tilstrekkelig informasjon til at man kan foreta en forhåndsvurdering, og en informert bedømmelse av mulige virkninger på miljøet. Prinsippet om at forskning er en viktig virksomhet i Antarktis følges opp i de norske forskriftene, se særlig §§ 1, 4, 10, 11, 25 og 26.

Flora og fauna i Antarktis er svært sårbar og er fredet, i den forstand at det er forbudt å samle inn, jf § 14 eller på annen måte gjøre skade på planter og dyr. Forskriften åpner for innsamling og fangst til forskningsformål.

Avfall som ekspedisjonene produserer, må bringes ut av Antarktis ved hjemreise, jf § 17. Dette er nødvendig for å bevare Antarktis som verdens største urørte villmarksområde med unike miljøkvaliteter. Tidligere og nåværende avfallsplasser og forlatte byggeplasser skal renskes opp av den som produserte avfallet og brukeren av plassen, jf § 20.

De som vil dra til Antarktis, skal sende en melding til Norsk Polarinstitutt innen ett år før planlagt avreise, jf § 9. Meldingen skal blant annet inneholde

opplysninger om hvem som skal reise, ekspedisjonens formål og omfang, planer for opprydding og hvilke virkninger ekspedisjonen kan ha på miljøet i Antarktis. Polarinstituttet kan gi pålegg om endringer i virksomhet, utsette virksomheten eller helt forby den dersom iverksettelse av virksomheten vil eller kan føre til virkninger på miljøet i Antarktis, eller avhengige eller tilknyttede økosystemer som er i strid med forskriftens formål, forskriften for øvrig, eller internasjonale vedtak, anbefalinger og rekommandasjoner som er besluttet av partene i antarktistraktatsystemet, jf § 12. Det samme gjelder ved melding om endring i virksomhet.

Konsekvensvurdering i forhold til virkninger på miljøet kreves for all virksomhet som kan ha enn ubetydelig eller kortvarig virkning på miljøet, jf §§ 10 og 11. Konsekvensvurderingene, også de som kreves etter de norske forskiftene, skal blant annet vurderes av det internasjonale organet Miljøkomiteen som forvalter miljøprotokollen.

Det kan opprettes «spesielle verneområder» og «forvaltningsområder» i Antarktis, jf §§ 25 og 26. De spesielle verneområdene kan opprettes for å verne særegne miljømessige, vitenskapelige, historiske, estetiske verdier eller dets villmarkskarakter, enhver kombinasjon av slike verdier, eller pågående eller planlagt vitenskapelig forskning. For å gå inn i eller engasjere seg i virksomhet innenfor de spesielle verneområdene kreves det tillatelse. Tillatelsen angir vilkårene for oppholdet.

Forvaltningsområdene kan opprettes for å bistå med planlegging og koordinering av virksomhet, unngå potensielle konflikter, styrke samarbeid med utenlandsk virksomhet eller begrense de miljømessige konflikter mest mulig. Det kreves ikke særskilt tillatelse for å gå inn i disse områdene, men det blir laget egne regler for hvert område som må overholdes under oppholdet.

Den som er ansvarlig for virksomhet i Antarktis må før avreise stille garantier for utgifter knyttet til redningsoperasjoner og opprydding, jf § 31 og 20.

4.4 Eiendomsrett og overføring av penger som virkemiddel

4.4.1 Grunneiendomsrett

All grunn som ikke var underlagt privat eiendomsrett ved ikrafttredelsen av svalbardtraktaten, anses som statseiendom i medhold av svalbardloven § 22. Konsekvensen er at det meste av grunnen på Svalbard er eid av staten; 95,2 % er statseiendom, 4,0 % eies av norske statselskaper, Trust Arktikugol eier 0,4 % og 0,4 % eies av andre private, se tabell 4.1.

Tabell 4.1: Oversikt over eiendomsforhold på Svalbard

Matr. nr.	Eiendommens nav	Areal km ²	Eier
1	Statsgrunn	58 477,0	Staten
2	Bjørnøya	178,1	Bjørnøen A/S
3	Storfjord	64,5	Staten
4	Calypsostranda	7,1	«
5	Vestre Fagerfjord	2,6	«
6	Søre Fagerfjord	60,6	A/S Kulspids
7	Austre Fagerfjord	29,6	Staten
8	Midterfjord	30,3	«
9	Midterhuk	14,1	«
10	Søre Lågfjord	33,0	«
11	Ingvaldsbukta	13,8	«
12	Indre Lågfjord	689,6	Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S
13	Nordre Lågfjord	126,0	Staten
14	Kolfjellet	45,9	«
15	Lågnes	195,1	«
16	Russekeila	68,7	«
17	Grønfordbotn	84,1	Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S
18	Grøndal	368,3	«
19	Barentsburg	56,3	Trust Arktikugol
20	Colesbukta	41,4	Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S
21	Grumant	79,3	Trust Arktikugol
22	Longyeardal	286,3	Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S
23	Adventdal	231,8	«
24	Austre Adventfjord	217,6	Elin Horn
25	Saksedal	230,1	Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S
26	Tempelfjella	15,1	Staten
27	Gipsdal	247,6	«
28	Indre Billefjord	74,4	Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S
29	De Geerfjellet	28,4	Staten
30	Pyramiden	47,1	Trust Arktikugol
31	Nordfjord	48,5	Staten
32	Bohemanflya	68,4	Trust Arktikugol
33	Daudmannsøyra	65,7	Staten
34	Vestre St. Jonsfjord	15,1	?

Tabell 4.1: Oversikt over eiendomsforhold på Svalbard

Matr. nr.	Eiendommens nav	Areal km ²	Eier
35	Austre St. Jonsfjord	18,9	«
36	Øyrane	191,9	«
37	Forlandet	5,5	«
38	Kongsfjord	295,0	Kings Bay A/S
39	Kongsfjordøyane	1,3	Staten
40	Blomstrandhalvøya	17,0	«
41	Austre Krossfjord	19,9	?

Kilde: St meld nr 40 (1985-86) Om Svalbard

Eiendomsretten gir i utgangspunktet grunneieren rett til å styre arealbruken på sin eiendom innenfor de offentligrettslige rammer som gjelder. Eiendomsretten blir derfor et alternativ til lovregulering når det gjelder å hindre uønsket arealbruk. F eks er bygging av nytt hotell avhengig av at grunneieren stiller tomt til rådighet. Å henvise til eiendomsretten trenger likevel ikke gi den samme beskyttelse for miljøet som lovregulering kan gjøre, siden en grunneier i prinsippet står fritt til å velge om arealbruken skal endres eller ikke. Forvaltningsrettslige regler – f eks forvaltningsloven og offentlighetsloven – gjelder som utgangspunkt ikke for utøving av eierrådighet.

Statsgrunnen på Svalbard forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet. Visse oppgaver er overlatt til statsselskaper, herunder Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK) og Svalbard Samfunnsdrift (SSD). På fastlandet har man eksempler på at forvaltningen av statseiendom er delegert eller overlatt til særskilte rettssubjekter. Det gjelder f eks for forvaltningen av statsgrunn gjennom statsforetaket Statskog SF.

Grunneierretten kan være begrenset dersom det allerede er gitt festeretter eller andre bruksretter til noen. Blant annet gir bergverksordningen rett til å søke etter og utvinne alle typer mineralske forekomster som måtte finnes så vel på egen som annen manns eiendom, jf dens §§ 7, 14 og 20.

Videre gjelder allemannsretten for fast eiendom og gir allmennheten visse rettigheter, særlig til å ferdes fritt i utmark, jf friluftsløven 28 juni 1957 nr 16. Det synes naturlig å legge til grunn at friluftsløvens regler om allmennhetens rettigheter er en del av privatretten og derfor gjelder på Svalbard, jf svalbardloven § 2 første ledd. Grunneieren har derfor ikke adgang til å forby allmennhetens ferdsel uten særskilt lovhjemmel, selv om eierrådigheten gir adgang til å sette i verk fysiske tiltak som gjør grunnen til innmark og avskjærer ferdselsretten. Når det er tale om offentlig eide arealer som er lagt ut til allmenn bruk, f eks veier og andre trafikkarealer, må det også antas at ferdselsbegrensninger neppe kan fastsettes i kraft av eierrådigheten, men krever særskilt lovhjemmel.

4.4.2 Tomtefeste og andre bruksrettigheter

Om tomtefeste gjelder det egne lover på fastlandet, for tiden lov 30 mai 1975 nr 20, som vil bli avløst av lov 20 desember 1996 nr 106 når denne settes i kraft. Disse lovene gjelder ikke for Svalbard uten at det blir bestemt i forskrift (1975-

loven § 1a, 1996-loven § 3), og det er ikke skjedd. Det er imidlertid naturlig å ta utgangspunkt i sentrale prinsipper i denne lovgivningen når festeforholdene på Svalbard skal vurderes. 1996-loven § 1 definerer tomtefeste som «avtale om leige av grunn til hus som festaren (leigaren) har eller får på tomta». Det typiske er at grunneieren (bortfesteren) fester (leier) bort et areal hvor festeren (leieren) skal bygge – umiddelbart eller på et senere tidspunkt. Festeren kan være en naturlig eller juridisk person (f eks et aksjeselskap) eller flere personer i fellesskap. Det er utvilsomt at festeforhold også kan gjelde leie av tomt til oppføring av fritidshytter. Fra slutten av 1970-årene har grunneieren (SNSK AS, senere Svalbard Samfunnsdrift AS) inngått ca 300 festeavtaler i området Adventdalen/ Longyeardalen, fra Svalsat og til Eiscat (hhv en satelittnedleserstasjon og en radarstasjon). Festeavgiften er for tiden ca kr 6 pr kvadratmeter pr år i Longyearbyen og kr 3 utenfor tettbebyggelsen. Det er inngått festeavtaler for næringstomter, naust i sjøområdet og private bolighus.

Det er i dag ca 200 fritidshytter på Svalbard. De fleste er lokalisert i området rundt Longyearbyen og Svea på henholdsvis SNSK AS og Horns grunn. I tillegg er det rundt 25 fritidshytter på området til Kings Bay AS og på statens grunn. Tildeling og forvaltning av hyttetomtene hviler på avtaler mellom grunneieren og den enkelte hytteeier. Avtalene har sin bakgrunn i regler som SNSK og Horn i samarbeid med Svalbardrådet har gitt for hyttebygging på sin grunn. Etter at SSD AS overtok forvaltningsansvaret av SNSKs grunneierinteresser på matrikkel 22 «Longyeardal», har selskapet forvaltet fritidshytter på SNSK AS og Horns grunn etter de samme regler. Det er ikke utarbeidet noe offentlig regelverk om forvaltningen av fritidshytter på Svalbard

Det bør også nevnes at staten har enkelte bruksrettigheter på SNSKs grunn. Etter avtale inngått i 1933 mellom SNSK og staten betaler ikke staten festeavgift til SNSK.

4.4.3 Overføring av statlige midler

4.4.3.1 Oversikt

Innkrevning av skatter og avgifter må komme Svalbard til gode, se "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1 om svalbardtraktaten. På denne bakgrunn fremmer Regjeringen en egen budsjettproposisjon for Svalbard sammen med statsbudsjettet.

Følgende oversikt viser hovedtallene i vedtatt svalbardbudsjett for 1998 og forslag til bevilgning for 1999 i 1 000 kr.

Tabell 4.2:

	Bevilget 1998	Forslag 1999
Inntekter	24 660	25 670
Tilskudd fra statsbudsjettet	61 822	60 518
Utgifter	86 482	86 188

Kilde: St prp nr 1 (1998-99) for budsjetterminen 1999, Svalbardbudsjettet

Regjeringen har i St meld nr 50 (1990-91) Om næringstiltak for Svalbard gjort rede for sine mål med overføring av statlige midler til Svalbard. Hovedprinsippet for overføringene er at de skal være mest mulig næringsnøytrale og

at det i utgangspunktet ikke bør gis løpende driftsstøtte til næringsvirksomhet, med unntak av kulldriften. I stortingsmeldingen ble det også gitt uttrykk for at overføring av midler til infrastruktur og fellestjenester skal legge til rette for næringsvirksomhet på Svalbard. I St prp nr 1 (1998-99) fra Nærings- og handelsdepartementet heter det at departementet forutsetter at Svalbard Samfunnsdrift til enhver tid søker å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv drift. Videre bør prisingen av selskapets tjenester i størst mulig grad gi inndekning for selskapets kostnader. Det forutsettes at Svalbard Samfunnsdrift prioriterer arbeidet med kostnadsrettet prising.

Det er i flere stortingsmeldinger uttalt som mål at de statlige overføringene til Svalbard skal reduseres.

4.4.3.2 Næringsvirksomhet

Svalbard Næringsutvikling AS (SNU) ble opprettet 14 oktober 1988 for på bred basis å arbeide for etablering av ny og lønnsom privat næringsvirksomhet på Svalbard. Det har funnet sted en rekke nyetableringer de senere år, og det er i dag ikke samme behov for at SNU skal prioritere etablering av ny virksomhet som før. Det vil være en prioritert oppgave for selskapet å legge til rette for et miljøtilpasset reiseliv, statistikkproduksjon og å følge utviklingen i næringslivet. SNU ivaretar de offentlige oppgavene for reiselivet/næringen gjennom INFO-Svalbard.

Bedrifter på Svalbard kan få lån og tilskudd fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). De fleste SND-midlene gis i form av tilskudd. Søknad om støtte til tiltak på Svalbard sendes til SND, som behandler den og forelegger saken for Svalbardrådet, sysselmannen og vedkommende fagdepartement til uttalelse.

4.4.3.3 Beskatning

Lov 29 november 1996 nr 68 om skatt til Svalbard trådte ikraft 1 januar 1998. Loven avløste tidligere skattelov for Svalbard 15 juli 1925.

Hovedhensikten med ny svalbardskattelov var å få tidsmessige regler som tar hensyn til de særlige behovene på Svalbard. Det legges imidlertid fortsatt opp til at skattenivået på Svalbard skal være vesentlig lavere enn på fastlandet. Hovedprinsippet er at personer som er bosatt på Svalbard og selskaper som er hjemmehørende der på visse vilkår, skal ha alminnelig skatteplikt til Svalbard. Skatteplikten omfatter inntekt vunnet ved arbeid eller virksomhet under opphold på Svalbard, og for formue og inntekt av fast eiendom der.

Som illustrasjon på skattenivået gjengis hovedsatsene for skatt og trygdeavgift for innteksåret 1998:

Tabell 4.3:

	Skatt	Trygdeavgift
Lønn, honorar mv	6 pst	7,8 pst
Pensjon mv	6 pst	3 pst
Næringsinntekt	10 pst	10,7 pst

For næringsinntekt over 12 G betales trygdeavgift med 7,8 pst.

Ved kgl res 12 desember 1997 ble det besluttet at Svalbard skal ha et eget ligningskontor med kontorsted på Svalbard. Ligningskontoret ble åpnet i Longyearbyen i september 1998. Bevilgningene til Ligningskontoret går over svalbardbudsjettet.

4.4.3.4 Boligmarkedet

De fleste boligene på Svalbard eies av arbeidsgiver. Disponering av boliger er knyttet opp mot et arbeidsforhold. I Longyearbyen eies boligene hovedsakelig av Statsbygg og SSD, mens SNSK har solgt samtlige av selskapets boliger til en egen stiftelse, Store Norskes Boligstiftelse. I tillegg finnes det et begrenset privat boligmarked. Den nåværende organisering av boligmarkedet gir små muligheter til å kunne bosette seg på Svalbard når arbeidsforholdet er opphørt.

Kapittel 5

Lovens formål og virkeområde**5.1 Generelt om lovers formål**

Det er vanlig å regne med at lovgivning har to hovedformål eller funksjoner: atferdsstyring og konfliktløsning. Dette er likevel ikke de eneste. Ser vi bort fra vedtakelse av nye grunnlovsbestemmelser, er lovvedtak Stortingets mest autoritative middel til å markere verdier i samfunnet. Lovvedtak kan videre tjene til å dokumentere oppfølging og gjennomføring av landets internasjonale forpliktelser.

Lovens atferdsstyring kan rette seg mot både individer, organisasjoner og myndigheter. Rasjonell atferdsstyring vil naturligvis skje med sikte på atferden skal føre til bestemte resultater i samfunnet (f eks en miljøkvalitet på et visst nivå). I *"Formålet med en miljøvernlov for Svalbard"* i kap 5.3 nedenfor vil utvalget drøfte nærmere hvilket formål – i denne betydning - som bør ligge under den nye loven om miljøvern for Svalbard.

Det er vanlig at formålet for den enkelte lov har karakter av et delmål i et større samfunnsmessig perspektiv. Riktignok kan loven angi en prioritering i forhold til andre samfunnsmessige mål, som andre lover og rettsregler har til formål å fremme. Men uansett vil det ofte bli aktuelt å fortolke og anvende loven i lys av andre mål for samfunnsutviklingen, og dermed i lys av formålet bak annen lovgivning. Formålet for den enkelte lov angir hvilken retning lovbruket skal gå i, men sier ikke nødvendigvis hvor langt man skal gå i den retningen eller om formålet skal realiseres for enhver pris. Andre mål enn dem som loven direkte har til formål å fremme, kan altså bidra til å modifisere anvendelsen av den enkelte lov, uten at dette får loven til å miste sin betydning når det gjelder å realisere formålet.

For å påvirke atferden kan lovgiverne gjøre bruk av forskjellige virkemidler som nedfelles i lovens regler. Gjennom forbud eller påbud kan lovgiverne begrense eller dirigere atferd. Det forutsetter selvfølgelig at det lykkes å få loven etterlevd; noe som bl a kan bero på hvor godt kjent regelen er, på om de praktiske forhold er lagt til rette for etterlevelse, på lovens og lovgivernes autoritet overfor de berørte, og på hvilke sanksjoner som står til rådighet mot eventuelle overtredelser. Atferden kan også påvirkes gjennom rettsregler som har en mindre absolutt karakter enn påbud og forbud, nemlig ved incentiver eller disincentiver til bestemte former for atferd (som f eks henholdsvis tilskudd og avgifter). Dessuten kan loven legge til rette for ønsket atferd ved å rydde av veien rettslige hindre som ellers ville være til stede. F eks vil alminnelige regler om eierens rett som utgangspunkt være til hinder for at offentlige myndigheter – eller andre interesserte – treffer tiltak på en eiendom for å fremme miljøhensyn, dersom ikke loven har regler som åpner adgang til dette.

Utvalget kommer under *"Hvilke virkemidler bør tas med i loven?"* i kap 5.5 nedenfor tilbake til spørsmålet om hvilke virkemidler loven skal gi anvisning på, og forholdet til andre virkemidler for å nå lovens formål.

Lovens konfliktløsende funksjon tar særlig sikte på at loven skal være et middel til å løse konflikter mellom forskjellige privatpersoner, og må især ses i sammenheng med domstolens rolle som uavhengig tvisteløser. Men en lov

kan også bidra til å løse konflikter mellom interesser eller grupperinger i samfunnet, f eks ved å gi anvisning på prosedyrer og prioriteringer når forvaltningssorganer skal treffe vedtak. Og ved å regulere atferden kan loven bidra til å forebygge konflikter.

5.2 Generelt om formålsbestemmelser

I de siste tiår er det blitt vanlig at nye lover har en innledende bestemmelse som angir formålet med loven. Særlig gjelder dette for lover som i stor grad legger myndighet til forvaltningen. Langt de fleste miljøvernlover har med en slik bestemmelse, men det gjelder ikke all lovgivning om naturressursene. Som eksempel nevnes at innlandsfiskeleven (lov 15 mai 1992 nr 47) har en formålsbestemmelse, men ikke saltvannsfiskeleven (lov 3 juni 1983 nr 40).

En lov kan også ha mer spesifikke formålsbestemmelser knyttet til lovens enkelte kapitler eller bestemmelser. Lovverket har således en god del eksempler på at en bestemmelse som gir vid fullmakt for forvaltningen, er begrenset slik at fullmakten bare kan brukes for et angitt formål. Drøftelsen nedenfor tar imidlertid sikte på en innledende formålsbestemmelse som skal gjelde generelt for loven.

Det varierer en god del hvordan formålsbestemmelsene er utformet. Ofte er formålet formulert så generelt og vagt at det blir vanskelig å trekke slutninger fra den generelle formålsbestemmelsen til avgjørelsen i en konkret sak. Iblant består det lovbestemte formålet av flere elementer.¹ Det forekommer at formålsbestemmelsen også angir kryssende hensyn eller verdier, som da kan sies å virke begrensende i forhold til lovens hovedformål.

Slike formålsbestemmelser kan ha betydning på flere måter. Rettspedagogisk kan de forklare for brukerne av loven og det alminnelige publikum hva som er hensikten med loven og hvilke verdier som ligger under den. I dette perspektiv minner formålsbestemmelsen om de mer utførlige preambler (fortaler) som man finner i internasjonale konvensjoner, og om den mer inngående grunngivning som de dansk-norske konger pleide å innlede sine lovvedtak (forordninger og plakater) med. Det må likevel innrømmes at formålsbestemmelsene i dagens lover er svært kortfattede i sammenligning.

For lovtolkningen er det anerkjent at lovens formål – og dermed en formålsbestemmelse i loven – har betydning. Etter omstendighetene blir det lagt stor vekt på formålet. Man vil iallfall nødig tolke en lov slik at det motvirker det som er fastslått som lovens formål. På den annen side vil en formålsbestemmelse som regel bare si noe om hvilke verdier som loven skal ivareta, og ikke angi nærmere hvor langt den skal gå i å ivareta disse verdiene. Kryssende verdier og hensyn, som til dels fremmes primært gjennom andre rettsregler, kan her påvirke hvor langt det er riktig å tolke loven i retning av å fremme det angitte formål.

Forvaltningsrettslig lovgivning gir gjerne forvaltningsorganet myndighet til å treffe vedtak etter fritt skjønn. Ved denne skjønnsutøvingen kan det oppstå spørsmål om hvilke hensyn som det er lovlig å legge vekt på. Når et forvaltningsorgan har fått myndighet til å treffe vedtak etter loven, innebærer dette som regel en frihet – et spillerom – for organet. Friheten gjelder bare innenfor de grenser som loven setter, men kan gjelde både om det overhodet skal treffes noe vedtak, og hva vedtaket i tilfelle skal gå ut på. En formålsbestemmelse

1. Skogbruksloven 21 mai 1965 § 1 er et typisk eksempel.

vil ha betydning for hvordan dette frie forvaltningsskjønnet skal utøves. Men det kan være at bestemmelsen retter seg mer til det samlede resultat av myndighetsutøvingen enn til skjønnsutøvingen i den enkelte konkrete sak.

Som utgangspunkt må det kreves at forvaltningen vurderer hvordan vedtaket vil virke sett i forhold til lovens formål, og at saksforberedelsen belyser dette. Det vil normalt være riktig å legge stor vekt på lovens formål i skjønnsutøvingen, forutsatt at avgjørelsen i saken har reell betydning for hvordan formålet blir realisert. Et annet spørsmål er om en generell formålsbestemmelse i loven er uttømmende, eller om det er lovlig å legge avgjørende vekt på hensyn og verdier som ikke fremgår av formålsbestemmelsen. Dette kan det ikke gis noe helt generelt svar på. Mens forskrifter og selvstendige pålegg som regel må holde seg innenfor rammen av formålsbestemmelsen, kan det være adgang til å legge avgjørende vekt på andre hensyn ved avgjørelsen av enkeltsaker. Et eksempel på dette er høyesterettsdommen om Lunner pukkverk (Rt 1993 s 528), der Høyesterett fastslo at det er adgang til å legge avgjørende vekt på andre miljøhensyn enn de forurensningsmessige når en konsesjonssøknad blir avslått etter forurensningsloven. På den annen side kan det være adgang til å la sosiale hensyn være avgjørende for å gi en dispensasjon, selv om dette ikke er nevnt i formålsbestemmelsen – iallfall hvis ikke dette i et totalperspektiv hindrer at lovens formål blir nådd.

En formålsbestemmelse medfører ikke selv noen plikter eller rettigheter for noen. Dette beror fullt ut på hva de andre bestemmelsene i loven sier.

5.3 Formålet med en miljøvernlov for Svalbard

5.3.1 Styrke reglens autoritet og lette oversikten over dem

Gjennom de siste 25 år er det med hjemmel i svalbardloven vedtatt et forholdsvis omfattende regelverk for å verne om miljøet på Svalbard. Dette regelverket er fordelt på forskrifter som er blitt til på forskjellig tid og med bakgrunn i varierende lovgivning for fastlandet. *Utvalget* mener derfor at det er et av formålene med en ny miljøvernlov å sikre et mer oversiktlig regelverk, og arbeidet med å forberede en slik miljøvernlov skal gi anledning til en samlet vurdering av reglene på de forskjellige miljøområder i lys av erfaringene med gjeldende regelverk og den aktivitet som nå foregår og i fremtiden kan forventes på Svalbard.

Det er i tråd med regelverket for Svalbard generelt at bestemmelsene om miljøvern har vært gitt i form av forskrift. Dette innebærer at Stortinget ikke har fått anledning til å ta stilling til de enkelte bestemmelsene, og det betyr også at reglene ikke nyter den ekstra autoritet som et lovvedtak av Stortinget kan gi ut over et forskriftsvedtak. På bakgrunn av sitt mandat anser *utvalget* det klart at et formål med arbeidet er å gi Stortinget anledning til å ta stilling til hovedreglene for vern av miljøet på Svalbard og gi dem status som formell lov.

5.3.2 Hvilke miljømål bør loven ha til formål å fremme?

De viktigste spørsmål om formålet med loven gjelder hvilke samfunnsmessige mål som den bør fremme. *Utvalget* vil vurdere dette på bakgrunn av mandatet, behandlingen av St meld nr 22 (1994-95) om miljøvern på Svalbard, og Stortingets behandling av andre meldinger om Svalbard som er lagt frem de siste årene.

Det ligger i bakgrunnen for utvalgets arbeid at lovens formål skal være å verne miljøet på Svalbard. *Utvalget* mener at det bør komme til uttrykk i en egen formålsbestemmelse først i loven. Dette er i tråd med fast praksis i miljøvernlovgivningen på fastlandet (naturvernloven, viltloven, innlandsfiskeoven, forurensningsloven, produktkontrollloven, kulturminneloven, og senest friluftsløven). Disse formålsbestemmelsene er skåret over noe ulike lester, slik at det ikke foreligger noe fast mønster for utformingen av en formålsbestemmelse i miljøvernlovgivningen. I tillegg til en formålsbestemmelse vil utvalget nedenfor drøfte lovfesting av visse miljørettslige prinsipper som kan gi nærmere retningslinjer for skjønnsutøvingen enn man kan lese ut av en formålsbestemmelse, se "*Miljørettslige prinsipper*" i kap 5.6.

Utformingen av en formålsbestemmelse reiser flere spørsmål. Utvalget peker særlig på følgende:

- Bør bestemmelsen konkretisere miljøverdiene og presisere begrepet miljø, som ikke har noe entydig, klart avgrenset innhold?
- Bør bestemmelsen angi nærmere hvilket beskyttelsesnivå (miljøkvalitetsnivå) som det skal tas sikte på?
- Bør bestemmelsen angi formål eller hensyn ut over de miljørelaterte?

I St meld nr 22 (1994-95) ga regjeringen uttrykk for at et av de overordnede mål i norsk svalbardpolitikk er å bevare området's særegne villmarksnatur, og at de miljømessige rammebetingelsene som følger av dette, gir ytre rammer for all virksomhet på øygruppen. Regjeringen gikk inn for et høyt ambisjonsnivå for miljøvernforvaltningen med minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. I stortingsmeldingen ble det også gitt uttrykk for at dette stiller krav når det gjelder å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø med hensyn til sammenhengende villmark, flora, fauna og kulturminner (s 78-79). Under stortingsbehandlingen ble dette understreket og forsterket av Stortingets energi- og miljøkomité, som forutsatte at «en egen miljøvernlov for Svalbard ... gir en beskyttelse av miljøet i tråd med målet om å bevare villmarksnaturen», og understreket at ved konflikt med andre interesser på Svalbard skal miljøvern hensyn veie tyngst (Innst S nr 11 (1995-96) s 6 og 4).

Utvalget mener at lovens hovedformål bør være å sikre at miljøverdiene på Svalbard blir bevart. Det er ønskelig at formålsbestemmelsen kan referere til de viktigste miljøverdiene, uten at den blir for omfattende. Miljøverdiene knytter seg både til naturmiljøet og til kulturminnene. Den sterkt økende bevissthet om kulturminneverdier i de senere år, både på fastlandet og på Svalbard, tilsier at vern av kulturminnene blir nevnt uttrykkelig i formålsbestemmelsen. Verneverdiene ved naturmiljøet omfatter både statiske fenomener og dynamiske prosesser, og knytter seg særlig til

- landskapet med prosesser som har påvirket eller fortsatt påvirker det
- naturhistoriske dokumenter som f eks fossiler
- levende biologisk mangfold på økosystemnivå, artsnivå og også genetisk variasjon innenfor den enkelte art
- villmarkskarakteren av Svalbard, som både umiddelbart og totalt sett er lite preget av menneskelig påvirkning.

Utvalget ser det som ønskelig at formålsbestemmelsen gir uttrykk for de særskilte miljøverdiene som knytter seg til Svalbard. Om formålsbestemmelsen også bør reflektere andre mål for norsk svalbardpolitikk, kommer utvalget tilbake til under "*Forholdet til andre mål for Svalbardpolitikken*" i kap 5.3.3.

De arktiske forholdene gjør at miljøverdiene på Svalbard til dels er særlig sårbare. Vern av dem er ønskelig av flere grunner, både deres egenverdi og den betydning de har for mennesker gjennom opplevelsesverdi og på annen måte. Tidligere har Svalbards naturressurser hatt betydning som menneskers livsgrunnlag, og historien gir gode eksempler på behovet for vernetiltak for å unngå at en naturressurs blir uttømt. Men i dag vil *utvalget* særlig peke på den betydning Svalbard har som referanseområde for miljøforskning og miljøovervåking på grunn av sin tilnærmete uberørthet, beliggenhet og tilgjengelighet og som grunnlag for å erverve innsikt i naturlige prosesser i enkle eller arktiske økosystemer.

Loven bør ha til formål å verne miljøverdiene mot menneskelig påvirkning, særlig når den kan ha mer varige virkninger. Miljøverdiene blir dessuten påvirket av naturlige dynamiske prosesser som kan endre deres karakter. Det er lettest å se når kulturminner blir utsatt for vær og vind. Det oppstår da spørsmål om loven bør fremme bevaring gjennom menneskelige inngrep som kan motvirke de naturlige prosessene. *Utvalget* mener at dette ikke bør besvares generelt gjennom en formålsbestemmelse, men vurderes mer konkret – i praksis som regel av forvaltningen – i de konkrete situasjoner hvor spørsmålet reiser seg.

I stortingsmeldingen er miljømålene i hovedsak drøftet med sikte på naturmiljøet og villmarka på Svalbard, med de spor som der finnes etter eldre virksomhet. Bosettingene reiser i tillegg egne miljøspørsmål som i stor grad svarer til dem man kan finne i lokalsamfunn på fastlandet. Lovens hovedmål knytter seg til naturmiljøet utenfor bosettingene, men den skal også danne det rettslige grunnlag for å sikre en god miljøkvalitet i bosettingene. *Utvalget* mener at også dette bør bli reflektert i formålsbestemmelsen.

I nasjonal og internasjonal målestokk skiller naturmiljøet på Svalbard seg ut ved å være temmelig uberørt, selv om det i flere henseender kan konstateres en viss påvirkning. Det er et mål for miljøforvaltningen på Svalbard å sikre at villmarksområdene unngår ytterligere påvirkning av mer varig art. Svalbards særpreg er med på å begrunne at miljømålene er satt høyere enn på fastlandet, og som nevnt ga Stortingets energi- og miljøkomité ved behandlingen av St meld nr 22 (1994-95) uttrykk for at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser, se Innst S nr 11 (1995-96) s 4 sp 2. Dette er et utsagn om vektning ved avveining av interesser, og ikke et formål i seg selv. Det vil derfor ha betydning for vurderingen av utvalgets forslag og den senere praktisering av reglene, men hører etter *utvalgets* syn ikke naturlig hjemme i selve formålsbestemmelsen.

Utvalget har vurdert om lovens formål burde knyttes til begrepet bærekraftig utvikling. Innholdet av dette begrepet er omdiskutert uten at man har nådd frem til full avklaring. På bakgrunn av Brundtlandkomisjonens rapport *Vår felles framtid* (1987) blir bærekraftig utvikling gjerne definert som en utvikling som møter dagens behov uten å redusere fremtidige generasjoners valgmuligheter for å få dekket sine behov. Begrepet har to sider – å fremme en utvikling som sikrer menneskers velferd, og å understreke at naturmiljøet setter grenser for menneskelig aktivitet. Det er blitt til med utviklingslandenes behov i fokus og kan derfor stille seg annerledes i et område uten opprinnelig befolkning, som Svalbard.

Etter dette er *utvalget* blitt stående ved at begrepet bærekraftig utvikling ikke bør tas inn i lovens formålsbestemmelse. Utvalget har heller ikke funnet det naturlig å følge eksemplet fra viltloven og innlandsfiske_loven som angir formålsbestemmelsen også at loven skal legge til rette for utnyttning eller høst-

ing innenfor de rammene som hensyn til miljøet og en bærekraftig utvikling tilsier, men bestemmelser i denne retning er tatt inn i det overordnede prinsipp for faunaforvaltning (utk § 23).

5.3.3 Forholdet til andre mål for Svalbardpolitikken

Norsk svalbardpolitikk vil generelt bli drøftet i en egen stortingsmelding som regjeringen ventes å legge frem i 1999. På grunnlag av tidligere stortingsmeldinger² og praksis kan det sies at norsk svalbardpolitikk i tillegg til å bevare villmarksnaturen, bygger på to andre grunnpillarer, nemlig å opprettholde norsk bosetting og sikre norsk suverenitet over øygruppen. Suverenitetsmålsettingen – som i flere stortingsmeldinger er nevnt først blant de overordnede mål for norsk svalbardpolitikk – blir som regel utdypet slik at målet er «en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd, og bevaring av ro og stabilitet i området».

Målet om opprettholdelse av norske samfunn på Svalbard må ses i sammenheng med norsk suverenitet over øygruppen, og bygger ikke på distriktpolitiske hensyn. Også miljøforvaltningen på Svalbard kan bidra til å styrke norsk suverenitet. Hensynet til norsk suverenitetsutøving stiller seg imidlertid ikke annerledes ved miljøreglene enn på andre områder, og *utvalget* finner derfor ikke grunn til å ta dette med særskilt i formålsbestemmelsen.

Utvalget legger til grunn at loven må praktiseres på en måte som er forenlig med de andre grunnpillarene for norsk svalbardpolitikk. Den forvaltningsmodell som loven skal gi det rettslige grunnlaget for, skal gjøre det mulig «å se vernebehov og aktuell menneskelig virksomhet i et helhetsperspektiv, øke forvaltningens evne til fleksibilitet ut fra ny kunnskap og endringer i miljøforhold og menneskelig virksomhet, og samtidig redusere graden av konflikter knyttet til tradisjonelt områdevern» (St meld nr 22 (1994-95) s 78).

I St meld nr 50 (1990-91) heter det at norsk næringsutvikling er et viktig ledd i suverenitetshevdelsen på Svalbard, og at det er viktig å sikre fortsatt utvikling av norsk næringsvirksomhet på Svalbard. Utfordringen ligger i å etablere norsk næringsvirksomhet innenfor akseptable økonomiske rammer som har et innhold og omfang som er i samsvar med de overordnede målsettinger. Dette kan gjøre det nødvendig å legge andre hensyn til grunn enn det som er vanlig for utvikling av næringslivet på fastlandet (s 10). I tråd med dette har det vært et mål å sikre fremtidig norsk næringsvirksomhet på Svalbard, gjennom stabile, helårige og bedriftsøkonomisk lønnsomme arbeidsplasser innenfor fastsatte rammevilkår. Den utviklingen som har skjedd i de siste 10 år, har gjort at det norske samfunn har gått over fra å være ensidig basert på kulldrift til å bygge på tre grunnlag: kulldrift, forskning/utdanning og turisme.

I avveiningen mellom de ulike overordnede mål vil også stortingskomiteens utsagn om vekting i Innst nr 11 (1995-96) spille inn. Det bør derfor legges opp til en suverenitetsutøving som sikrer bevaring av villmarksnaturen, og til en bosetting med tilhørende aktiviteter som er i pakt med det samme målet. I dette ligger at nærings- og fritidsvirksomhet må tilpasses de rammebetingelser som målet om å bevare villmarksnaturen setter, samtidig som det sikres en fortsatt utvikling av norsk næringsvirksomhet på Svalbard.

2. Se særlig St meld nr 40 (1985-86) Svalbard og St meld nr 50 (1990-91) Nærings tiltak for Svalbard, jf tidligere St meld nr 39 (1974-75) Vedrørende Svalbard og St meld nr 26 (1982-83) Miljøvern, kartlegging og forskning i polarområdene.

Utvalget er kommet til at formålsbestemmelsen ikke bare bør gi uttrykk for miljømålene, men også omfatte forholdet mellom miljømål og bosetting, forskning og næringsdrift. Vi foreslår derfor et eget ledd i formålsbestemmelsen som understreker at loven innenfor rammen av hovedformålet gir rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

Utvalget foreslår etter dette en slik formålsbestemmelse som lovens faneparagraf:

«Denne lov har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne ramme gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.»

5.4 Lovens virkefelt

Når lovens formål knyttes til miljøverdiene, reiser lovens virkefelt spørsmål om hvilke miljøpåvirkninger loven bør regulere ("*Hva slags atferd bør reguleres?*" i kap 5.4.1) og hvilke geografiske områder den bør gjelde for ("*Hvilke geografiske områder skal loven gjelde for?*" i kap 5.4.2). De løsningene som velges her, bør komme til uttrykk gjennom andre bestemmelser i loven enn formålsbestemmelsen.

5.4.1 Hva slags atferd bør reguleres?

Det naturlige utgangspunkt er at loven bør regulere all menneskelig påvirkning av de miljøverdier som loven har til formål å beskytte. I tillegg må loven gi rettslig adgang for menneskelige tiltak for å motvirke naturlige prosesser som påvirker visse miljøverdier, dersom det er ønskelig med beskyttelse også i denne henseende.

Ofta er det slik at den enkelte handling som et individ foretar, isolert sett ikke betyr noen merkbar påvirkning av miljøet. Likevel kan en effektiv ivaretagelse av miljøverdiene gjøre det ønskelig å regulere også slike handlinger. Det kan for det første være fordi summen av handlinger av samme slag som hver for seg er uten betydning, *tilsammen* påvirker miljøet. Ferdsel er et nærliggende eksempel.

For det annet kan en handling som i seg selv har liten betydning for miljøet, inngå i et *begivenhetsforløp* som påvirker miljøet. Skal man unngå miljøforringelser i slike tilfelle, kan det her være nødvendig å gripe inn i begivenhetsforløpet på et punkt hvor det er mest praktisk, og før det er skapt for store forventninger. Infrastrukturtiltak legger forholdene til rette for en bruk som kan være vanskelig å regulere når infrastrukturen først er til stede. Er det gjort betydelige investeringer, kan det være vanskelig å unngå at de blir utnyttet, selv om det påvirker miljøet. Dette er årsaken til at det ut fra miljøhensyn kan være viktig med regler om kontroll med fradeling eller omsetning av eiendom (jf for fastlandet f.eks jordloven 12 mai 1995 nr 23 § 12 jf § 1 og konsesjonsloven 31 mai 1974 nr 19 § 2 jf § 1).

Av disse grunner mener *utvalget* at en miljølov for Svalbard også bør omfatte visse handlinger og tiltak som mer indirekte kan virke inn på miljøet. Det må vurderes nærmere hvilke tiltak og handlinger som dette kan være aktuelt for, og *utvalget* kommer tilbake til det senere i utredningen. Omsetning av hytter og utvidelse av hotellkapasitet er to eksempler hvor spørsmålet kan oppstå, idet salg av hytter til tilreisende kan øke etterspørselen etter nye

hytter med de naturinngrep som dette vil føre med seg, og en øking i sengekapa-
pasiteten på Svalbard vil legge til rette for økt ferdselsbelastning. Om slike for-
hold skal reguleres i miljøloven, vil også bero på om det finnes noe annet regel-
sett der de naturlig kan høre hjemme dersom det er ønskelig med en slik reg-
ulering.

Så langt loven skal legge til rette for bruk av naturen og uttak av naturres-
surser innenfor de miljømessige rammer som hovedformålet tilsier, er det
naturlig at loven ikke bare gir grenser for bruk og uttak, men også regulerer
fordelingen av tillatt bruk og uttak mellom flere interesserte. Dette opplegget
er fulgt bl a i viltloven (lov 29 mai 1981 nr 38) og innlandsfiskeoven (lov 15 mai
1992 nr 47).

5.4.2 Hvilke geografiske områder skal loven gjelde for?

Vandrende bestander, luft- og havstrømmer kjenner ikke territorielle grenser.
En lov vedtatt av nasjonale myndigheter kan imidlertid bare gjelde innenfor
grensene for vedkommende stats myndighet (jurisdiksjon). Territorialg-
rensen sammenfaller altså ofte ikke med grensene for miljøvirkninger, noe
som reiser særskilte spørsmål for en miljølov.

Utvalget har i mandat å foreslå nytt miljøregelverk for Svalbard og Jan
Mayen. Det ligger i dette at utvalgets lovforslag skal gjelde for landområdene
på Svalbard, dvs øyene innenfor den såkalte svalbardkassen (mellom 10 og 35
grader østlig lengde og 74 og 81 grader nordlig bredde), jf "*Svalbardtraktaten*"
i kap 4.1.1 foran.

Det er uten videre klart at loven særlig vil få betydning for landbasert aktiv-
itet i disse områdene. Når slik aktivitet skal vurderes etter reglene i lov-
forslaget, vil det i første rekke være med sikte på miljøvirkninger på landom-
rådene på Svalbard. Men også mulige miljøvirkninger i de nære havområdene
rundt Svalbard vil ha betydning, og det er ikke noe i veien for at mil-
jøvirkninger utenfor Svalbard kan bli tillagt avgjørende betydning i
skjønnsutøvingen.

Spørsmålet er videre i hvilken utstrekning miljøvernloven for Svalbard bør
gjelde for havområdene rundt Svalbard, dvs i hvilken utstrekning lovens
regler bør gjelde for menneskelig aktivitet i disse havområdene.

Etter mandatet skal «svalbardlovens ... geografiske virkeområde danne
utgangspunkt for miljøvernloven, men utvalget kan foreslå tilpasninger der-
som det er nødvendig for å oppnå en helhetlig forvaltning og beskyttelse av
miljøet, under hensyntagen til det norske syn på svalbardtraktaten». Svalbard-
loven gjelder for øyene i «svalbardkassen» og for havområdene ut til firemils-
grensen, jf "*Hovedlinjer*" i kap 4.2.1 foran. I "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1 er
det redegjort for det norske syn på Svalbardtraktatens virkeområde.

Utvalget legger vekt på at det for Svalbard er en særlig nær sammenheng
mellom livet i havet og kystsonen og flora og fauna på land. Den overveiende
del av biologisk produksjon på Svalbard er knyttet til dette samspillet. Landdyr
kan i stor grad bevege seg på isen eller i sjøen. Miljøforvaltningen av Svalbard
kan derfor ikke være begrenset til landområdene. Fra et miljøsynspunkt bør
utgangspunktet være at loven iallfall gjelder ut til grensen for sjøterritoriet. I
dette området har kyststaten i utgangspunktet full lovgivningskompetanse,
men begrenset av enkelte folkerettslige regler, i første rekke retten til uskyldig
gjennomfart. Utenfor sjøterritoriet kan en norsk lov bare gjelde så langt
bestemmelsene ligger innenfor det som etter folkeretten kan fastsettes for

særlige økonomiske soner, jf havrettskonvensjonen/havrettskonvensjonen artikkel 55 flg og dens del XII om forurensning og del XIII om havforskning.

Lovregulering for havområdene utenfor sjøterritoriet vil først og fremst ha betydning for fiske og fangst av sjøpattedyr, skipsfart og lufttrafikk. Det vil også ha betydning for det rettslige vern av isbjørn, som vandrer på havisen utenfor territorialgrensen, f eks over Storfjorden og mot Kong Karls Land. I disse områdene vil isbjørnens stilling bero på den særskilte lov 22 mars 1957 nr 4 om fangst av isbjørn, dersom miljøvernloven ikke skal få anvendelse, eller det i fiskervernsonen kan legges til grunn at viltloven gjelder, jf dens § 2 annet ledd. Fiske, skipsfart og lufttrafikk blir i stor grad regulert gjennom særskilte regler, ofte på grunnlag av internasjonale konvensjoner. Dette gjelder f eks for spørsmål om ressursuttak og krav til fartøyene. Skal miljøvernloven gjelde utenfor territorialgrensen, vil det først og fremst være for å gi grunnlag for supplerende regler innenfor folkerettens rammer, f eks om seilingsleder i sårbare farvann.

Utenfor territorialgrensen bygger all norsk regulering på lov 17 desember 1976 nr 91 om Norges økonomiske sone. Ut fra det norske syn på Svalbardtraktaten (jf "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1 foran) kan Norge her foreta reguleringer utenfor territorialgrensen ubundet av svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. På denne bakgrunn, og fordi også soneloven gir hjemmel for de aktuelle reguleringer, kan det skape uklarhet om svalbardmiljøloven skal gjelde utenfor territorialgrensen.

Etter en samlet vurdering av miljømessige og juridiske forhold samt den foreliggende regelsituasjon foreslår *utvalget* at loven skal gjelde ut til grensen for sjøterritoriet. Når det gjelder den nærmere regulering av fiske, sjøfart og luftfart, viser vi til videre diskusjoner i "*Vern av natur- og kulturmiljøet*" i kap 6 og "*Virksomheter som vil medføre betydning for miljøet*" i 8.

Selv om lovens materielle regler bare gjelder for atferd på Svalbard (innenfor territorialgrensen), vil en overtredelse kunne håndheves med de sanksjoner som følger av loven også når den ansvarlige holder til utenfor Svalbard. Når atferd utenfor lovens virkeområde volder skade på naturmiljøet innenfor virkeområdet, bør loven regulere spørsmålet om gjerningspersonens ansvar for erstatning for skaden eller for utgifter til tiltak for å begrense, gjenopprette eller avbøte miljøskaden.

Spørsmålet om loven bør gjelde for Jan Mayen, kommer *utvalget* tilbake til i "*Jan Mayen*" i kap 11.

5.5 Hvilke virkemidler bør tas med i loven?

5.5.1 Kort om rettslige virkemidler i sammenheng med miljølovgivning generelt

Det er vanlig å inndele virkemidlene i miljøpolitikken i normative, økonomiske, fysiske og informative virkemidler. Rettslig regulering ses da på som en viktig undergruppe av normative virkemidler. I mange tilfelle kan imidlertid også økonomiske, fysiske og informative virkemidler forutsette et rettslig grunnlag eller reise rettslige spørsmål. F eks kan ikke avgifter pålegges og innkreves uten lovhjemmel, og det er også nødvendig med lovhjemmel for å iverksette fysiske virkemidler – f eks bygge en dam – på andres eiendom. En annen inndeling som er i bruk, skiller mellom administrative og økonomiske virkemidler. Men også dette skillet overser at begge typer virkemidler kan

forutsette rettsregler, og det overser at generelle regler er et rettslig virkemiddel som faller utenfor både de administrative og økonomiske virkemidlene.

Det er en rekke forskjellige rettslige virkemidler som kan være aktuelle for å nå miljømål. Det er vanlig å utforme regler i miljøretten som pliktregler – som påbud eller forbudsregler. Det kan være tale om forbud mot miljøskadelig virksomhet generelt eller spesifiserte former for miljøskadelig virksomhet, og om generelle påbud om miljøforsvarlig atferd (aktsomhets- og hensynsregler) eller spesifikke påbud om bestemte tiltak for å unngå skadevirkninger for miljøet. Pliktregler kan ha den fordel at de lett kan utformes på en operativ måte, både når det gjelder hva som skal foretas, og hvem som skal gjøre det. En svakhet kan være at deres skarpe todeling i plikt og frihet ikke er så godt egnet for en gradvis omlegging av aktiviteter i miljøvennlig retning. Utformingen av pliktregler kan også virke for repressiv og negativ på bekostning av de verdier og rettigheter som pliktreglene skal fremme.

En samlet miljølov bør derfor ikke være prinsipielt begrenset til å oppstille pliktregler. Hvor det er grunnlag for det, bør det også overveies å la loven omfatte rettigheter knyttet til et høyt miljøvernivå. Dette kan f.eks. tenkes gjennom miljøkvalitetsnormer, som med tanke på fremmede stoffer i naturmiljøet angir en grenseverdi for forekomsten av stoffet. Erfaring taler imidlertid for at også rettighetsregler må kunne håndheves og sanksjoneres av offentlige miljøvernmyndigheter for å bli effektive. I lovgivningspraksis har man relativt dårlig med eksempler på generelle rettigheter til miljøet som har et substansielt innhold. Derimot har utviklingen gått i retning av å oppstille prosessuelle rettigheter i saker som berører miljøet til enkeltindivider, f.eks. rett til informasjon og klagerett. *Utvalget* vil imidlertid peke på at denne typen rettigheter best kan ivaretas i alminnelig lovgivning som ikke gjelder spesielt for Svalbard.

Blant pliktreglene går et skille mellom generelle regler og pålegg fastsatt ved individuelle vedtak (konsesjoner, individuelle påbud og forbud). Trolig kan generelle regler lettere virke holdningsskapende, iallfall dersom de blir håndhevet rimelig effektivt. Men individuelle vedtak gjør det lettere å få til en konkret tilpasning av kryssende hensyn, og det kan ofte være nødvendig når et regelsett skal praktiseres med flere atskilte mål for øye.

Med tanke på en gradvis omlegging i miljøvennlig retning kan det være aktuelt med regler som sikrer at miljøhensyn blir tillagt vekt i beslutningsprosesser, bruk av rettslige standarder med et innhold som kan utvikle seg etter hvert i retning av større miljøkrav, regler om planlegging og stimulanseregler. Med stimulanseregler siktes det her til regler som ikke tvinger, men påvirker eller frister til ønsket atferd – f.eks. regler om tilskudd. Også regler om avgifter i miljøsektoren kan betraktes som stimulanseregler. Det gjelder særlig når avgiftsplikten utformes med sikte på å stimulere til lavere bruk av den avgiftspliktige ressurs.

I tillegg til regler som direkte har miljøet – eller sider av det – som gjenstand, er det behov for regler som kan sikre deres effektivitet gjennom håndheving og sanksjoner. På miljølovgivningens felt kan det her oppstå spørsmål om håndhevingen bør forbeholdes det offentlige, eller om også miljøinteresserte bør kunne stå for håndhevingen. Det siste spørsmålet har sammenheng med spørsmålet om rettigheter til miljøet. I nyere miljøpolitikk har det imidlertid ikke vært ansett som realistisk å overlate håndhevingen utelukkende til private miljøinteresserte dersom man skal kunne sikre en effektiv håndheving.

5.5.2 Utvalgets vurderinger

Etter *utvalgets* syn bør utgangspunktet være at loven gjør bruk av de virkemidler som det er hensiktsmessig å nytte for å løse miljøspørsmålene på Svalbard. En helhetlig lovgivning oppnås best ved at loven selv tar opp og gir mulighet for å se de aktuelle virkemidlene i sammenheng. Det er altså ikke grunn til prinsipielt å holde visse virkemidler utenfor miljøloven dersom bruken av dem forutsetter en rettslig regulering. På den annen side kan det tenkes at et virkemiddel er så nært knyttet opp til andre regelsett at det mest naturlig inngår der.

Utvalget mener på denne bakgrunn – og i tråd med mandatet – at reglene om arealplanlegging bør inngå i miljøvernloven. Dette gjelder selv om reglene for arealplanlegging begrenses til bosettingsområdene. Arealplanlegging er et viktig middel til å ivareta miljøsinn, selv om det også er andre formål som skal tilgodeses gjennom reglene om arealplanlegging.

I enkelte sammenhenger kan det være aktuelt å vurdere regler om kontroll med omsetning av gjenstander, jf "*Hva slags atferd bør reguleres?*" i kap 5.4.1 foran. Det kan også være aktuelt med regler som legger forholdene til rette for god miljømessig atferd (f eks om mottaksstasjoner for avfall). *Utvalget* mener at slike regler bør inngå i miljøloven dersom de er miljømessig motivert og det ikke er noe annet regelsett hvor de mer naturlig hører hjemme.

På mange områder er det nå en tendens til å anbefale at en rettslig regulering skjer ved hjelp av funksjonskrav i stedet for ved metodekrav. Ved funksjonskrav vil det være opp til tiltakshaveren selv å velge en fremgangsmåte som vedkommende vil følge for å oppfylle funksjonskravene. Bruk av funksjonskrav kan fremme en lokal tilpasning helt ned på virksomhetsnivå som kan være økonomisk rasjonell. *Utvalget* vil imidlertid peke på at funksjonskrav kan øke risikoen for at nødvendige miljøtiltak ikke blir satt i verk, særlig hvis tiltakshaveren ikke har tilstrekkelig informasjon eller ressurser til å foreta og iverksette det nødvendige valg av en egnet metode.

I forurensningssektoren har man reist spørsmålet om å innføre nye virkemidler som omsettelige utslippskvoter og miljøavtaler, jf NOU 1994:3 – Virkemidler i miljøpolitikken s 170 flg. Så langt har dette likevel ikke ført til noen konkrete forslag om endringer i forurensningsloven. Med de høye miljømål som skal gjelde for Svalbard, og de få forurensningskildene som det er tale om, mener *utvalget* at det ikke er grunn til å innføre særskilte regler om omsettelige utslippskvoter for Svalbard. *Utvalget* vil også frarå at eventuelle regler om omsettelige utslippskvoter blir gjort gjeldende for Svalbard, fordi det skaper en fare for større utslipp – enten ved at virksomheter på Svalbard kjøper kvoter som nyttes til å øke utslippene på Svalbard, eller eventuelt ved å selge kvoter uten faktisk å redusere utslippene på Svalbard i samsvar med det. Avtaler med et miljøformål kan i og for seg inngås uten lovhjælp, men vil ikke fritta for de plikter og den saksbehandling som vil følge av miljøloven. *Utvalget* kan ikke se at det er grunn til å ta med særskilte regler for miljøavtaler i loven.

Bruk av avgifter for å stimulere til miljømessig atferd har vært drøftet i flere utredninger, senest NOU 1994:3 og NOU 1996:9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting, jf St prp nr 54 (1997-98). Med miljøavgifter i vid forstand kan det siktes til enhver ordning som innebærer at skatter og avgifter knyttes til miljøbelastningen. For *utvalget* er det bare aktuelt å vurdere miljøavgifter som innføres med det formål å motvirke miljøbelastningen eller reparere miljøvirkningene (herunder et såkalt «gebyr for tilre-

isende»). Det må antas at svalbardtraktaten artikkel 8 annet ledd ikke er til hinder for å innføre miljøavgifter på Svalbard, men det følger av bestemmelsen at avgiftsinntektene bare kan anvendes på Svalbard. Miljøavgifter for fastlandet vil derfor ikke kunne gjelde for Svalbard uten videre. På denne bakgrunn bør et eventuelt forslag om miljøavgifter hjemles i miljøvernloven.

Når det er tale om å pålegge noen å gjøre bruk av visse tjenester for å unngå at miljøet blir belastet, bør eventuell betaling for tjenestene (gebyr) reguleres i loven samtidig. Dette er en aktuelt særlig når det gjelder gebyr for avfallsinnsamling og -behandling og for tilknytning til renseanlegg.

5.6 Miljørettslige prinsipper

I internasjonale instrumenter og miljørettslig teori, og til dels også i nasjonal lovgivning, er det kommet til uttrykk en rekke såkalte miljørettslige prinsipper. Den konkrete utformingen av disse prinsippene kan variere, og de kan ha forskjellig funksjon. Selv om noen av dem kan ses som miljøpolitiske mål, er det mer naturlig å betrakte dem som midler til å virkeliggjøre de mål som miljøvernlovgivningen skal fremme. Miljøpolitisk kan de da virke som rettesnorer for utviklingen av nye reformer og tiltak på miljøområdet. Det er f eks liten tvil om at prinsippet om at forurenseren skal betale (Polluter Pays Principle), som først ble knesatt i OECDs rekommandasjoner fra 1972 og 1974, har hatt en slik betydning. Det gjelder også for Norge, jf den prinsipielle introduksjonen i den første alminnelige stortingsmelding om vern mot forurensninger, St meld nr 44 (1975-76).

Miljørettslige prinsipper kan også bli en del av gjeldende rett. Også i denne sammenheng kan prinsippenes funksjon variere. Et prinsipp kan være å betrakte som en alminnelig eller grunnleggende regel på området. Et miljørettslig prinsipp som er oppstilt i juridisk teori, kan være å anse som en pedagogisk sammenfatning av spredte enkeltregler, da som regel med sikte på en mer generell anvendelse. Samspelet mellom rettsvitenskap og rettspraksis gir atskillige eksempler på at rettsvitenskapen ved å oppstille slike generelle prinsipper har gitt grunnlag for en videre anvendelse av essensen i de enkeltreglene som prinsippdannelsen har bygd på. Også i lovgivningen kan prinsippene ha en slik pedagogisk funksjon ved å sammenfatte mer spesifiserte enkeltregler og skape orienteringspunkter i det mylderet av enkeltregler som i stigende grad preger også miljøsektoren. Det er rimelig å tro at slike prinsipper kan bidra bedre til holdningsdannelsen blant publikum enn mer konkrete og spesifikke enkeltregler.

Et miljørettslig prinsipp kan videre ha betydning for fortolkningen av enkeltregler, og for utøvelsen av forvaltningsmessig skjønn der reglene gir et spillerom for forvaltningsorganene. Særlig i samband med forskrifter er det her nært samband med den miljøpolitiske funksjon av prinsippet. Nettopp ved bruk av fullmaktslovgivning kan prinsippene ha betydning ved å angi rettesnorer for forvaltningens skjønnsutøving.

Blant de viktigste eksemplene på miljørettslige prinsipper kan nevnes³ :
– *Føre vår-prinsippet* – som innebærer at man ikke skal kreve (full) visshet

3. I Model Act on the protection of the environment (Strasbourg 1994), som er utarbeidet av en ekspertgruppe under Europarådet som et mønster for ny miljøvernlovgivning, særlig med tanke på Øst-Europa, er følgende syv prinsipper tatt inn: føre vår-prinsippet, substitusjonsprinsippet, bevaring av biologisk mangfold, unngå forringelse av naturressurser, forurenseren betaler, informasjon og deltakelse, og samarbeid.

for å treffe tiltak mot forhold som innebærer en miljørisiko. I internasjonale instrumenter er prinsippet kommet til uttrykk bl a i Rio-erklæringen artikkel 15 og EØS-avtalen artikkel 73 nr 2. Når føre vår-prinsippet presiseres, kan det skje ved å oppstille et krav om omvendt bevisbyrde – dvs at det er den som vil sette i verk et tiltak, som må påvise at det ikke vil ha skadevirkninger for miljøet. En presisering kan også skje ved å legge inn en nærmere bestemt sikkerhetsmargin i vurderingene, noe som vil bety at nye tiltak ikke tillates selv om risikoen (produktet av skadens omfang og sannsynligheten for at den inntre) er forholdsvis liten. En slik sikkerhetsmargin kan være særlig nærliggende når man står overfor risiki der skadens omfang vil være meget stort, selv om det er liten sannsynlighet for at skaden inntre.

- *Prinsippet om forebygging fremfor reparasjon* tilsier at man setter i verk tiltak som kan hindre at miljøskader oppstår, fremfor å reparere skadene. Prinsippet er særlig viktig i forhold til irreversible skadevirkninger. Det ligger f eks under lovfestede krav om forhåndsvurdering (som f eks konsesjonssystemet etter forurensningsloven) og krav om rensetiltak som vilkår for utslipp.
- *Prinsippet om naturens tålegrense* («critical load») er først og fremst utviklet med tanke på sur nedbør og høsting av naturlige bestander, og betegner den belastning som et økosystem kan tåle uten å bli betydelig endret.
- *Prinsippet om at forurensning skal bekjempes ved kilden* (fremfor ved tiltak i resipienten) ble lagt til grunn i St meld nr 44 (1975-76) og er kommet til uttrykk bl a i EØS-avtalen artikkel 73 nr 2.
- *Prinsippet om at forurenseren skal betale* bygger på OECD-rekommandasjoner fra 1972 og 1974 og er siden kommet til uttrykk eller gjennomført ved en lang rekke internasjonale instrumenter, herunder EØS-avtalen artikkel 73 nr 2. Det er lovfestet i forurensningsloven § 2 nr 5.
- *«Fra vuggen til graven»-prinsippet* er av forholdsvis nyere dato og innebærer at samtlige miljøvirkninger av en produksjons- eller produktionscyklus skal tas i betraktning ved valg av miljøriktig alternativ.
- *Prinsippet om best anvendbar teknologi* er særlig brukt med tanke på forurensningsspørsmål og finnes internasjonalt i forskjellige versjoner. I norsk rett er det i en versjon lovfestet i forurensningsloven § 2 nr 3.
- *Substitusjonsprinsippet* innebærer at produkter og fremgangsmåter som belaster miljøet skal erstattes med andre som er mindre miljøbelastende. Det er nå foreslått lovfestet i produktkontrolloven, jf Miljøverndepartementets høringsbrev 3 juli 1998.
- *Prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner* og om at naturens kvalitet skal bevares for ettertiden er hos oss kommet til uttrykk særlig i Grunnloven § 110 b og naturvernloven § 1.
- *Prinsippet om internasjonal solidaritet* – at miljøvirkninger utenfor statens territorium skal betraktes på linje med virkninger på territoriet – er kommet til uttrykk bl a i den nordiske miljøvernkonvensjon 19 februar 1974 (gjennomført i norsk rett ved lov 9 april 1976 nr 21) og i forurensningsloven § 2 nr 6.
- *Prinsippet om at miljøhensyn skal integreres i alle beslutningsprosesser* har internasjonalt fått et uttrykk bl a i EØS-avtalen artikkel 73 nr 2. I norsk rett kan det forankres i Grunnloven § 110 b første ledd og naturvernloven § 1 når det generelt gjelder disponering av naturressurser. Et mer spesifikt uttrykk finnes i viltloven § 3 tredje ledd.
- *Prinsippet om å vise aktsomhet i forhold til naturen* er i norsk rett kommet til

- uttrykk i bestemmelser som naturvernloven § 1, produktkontrollloven § 3, motorferdselloven § 8 og sjødyktighetsloven 9 juni 1903 nr 7 § 113.
- *Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser* henger nært sammen med prinsippet om integrering i alle beslutningsprosesser, og ligger under de forskjellige regler om konsekvensutredninger som er vedtatt både nasjonalt og internasjonalt.
 - *Prinsippet om rett til miljøinformasjon* er internasjonalt kommet til uttrykk i ECE-konvensjonen 1998 (Århus 25 juni 1998, jf "*Oversikt*" i kap 9.2.1) og i norsk rett særlig i Grunnloven § 110 b annet ledd.

Utvalget foreslår at enkelte utvalgte miljørettslige prinsipper blir lovfestet i miljøvernloven for Svalbard. Det er særlig tre grunner til det. Det vil bidra til å anskueliggjøre gjennomføringen av prinsipper i internasjonal miljørett. Det vil kunne bidra til å høyne miljøstandarden for Svalbard. Og det vil gi visse rettesnorer for bruken av de fullmakter som lovforslaget gir til forvaltningen.

Når man velger ut de miljørettslige prinsipper som bør lovfestes, bør det legges særlig vekt på prinsipper som vil ha reell betydning for praktiseringen av miljøloven på Svalbard. Det bør også legges vekt på å velge prinsipper som står sentralt i nåtidig miljøpolitikk og som har god internasjonal forankring. Prinsippene bør fortrinnsvis formuleres så generelt at de dekker alle miljøspørsmål som loven regulerer. Regler av prinsipiell karakter med adresse til avgrensede miljøspørsmål kan heller tas inn i lovens enkelte kapitler (jf således utk § 55 om lokalisering av virksomhet). Dette gjelder også for det såkalte «carry in, carry out»-prinsippet som anvendes på avfall i Antarktis (som et stykke på vei foreslås lovfestet i utk § 69). Ved vurderingen har utvalget endelig tatt hensyn til at enkelte miljørettslige prinsipper er knesatt i Grunnloven § 110 b, slik at de allerede har et rettslig grunnlag som gjelder for Svalbard.

Utvalget foreslår at følgende prinsipper blir lovfestet i generell form:

- Førre vår-prinsippet, jf utk § 7. Dette prinsippet står sentralt i nåtidens vurdering av miljøproblemer, er viktig for å unngå utilsiktede miljøkonsekvenser i beslutningssituasjoner med begrenset kunnskap, og har generell betydning for bruken av lovens fullmakter.
- Prinsippet om samlet belastning, jf utk § 8. Det er viktig for miljøet generelt og på Svalbard spesielt at vurderingen av det enkelte tiltak eller inngrep ikke bare vurderes ut fra dette isolert, men i lys av andre tiltak. Prinsippet er vesentlig for å sikre at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til sumvirkninger og synergieffekter. Prinsippet har også betydning som et varsko mot de fremtidige konsekvenser av en viss praksis.
- Prinsippet om at forurensere skal betale, som bør gjelde for miljøpåvirkere generelt, jf utk § 9. I næringsvirksomhet er dette prinsippet vesentlig for å sikre at miljøkostnadene blir innkalkulert og kommer til uttrykk i bedriftens regnskap (internalisering av miljøkostnadene), noe som er avgjørende for at bedriftsøkonomisk rasjonelle avgjørelser også kan være samfunnsøkonomisk rasjonelle. Prinsippet er også et naturlig svar på spørsmålet om hvem som er nærmest til å betale kostnadene knyttet til miljøpåvirkningen av et tiltak – tiltakshaveren eller samfunnet i sin helhet (det offentlige).
- Substitusjonsprinsippet (krav om miljømessig teknologi), jf utk § 10. Prinsippet kan ses som en variant av et krav om ren teknologi fremfor rensing (eller etterfølgende utbedring) og er i pakt med den internasjonale utvikling om å stille miljøkrav til selve produksjonsprosessen.
- En alminnelig aktsomhetsplikt, jf utk § 5, er en naturlig konsekvens av at

Svalbardnaturen er særlig sårbar, og derfor forutsetter spesiell omtanke fra dem som ferdes eller virker der.

Skal prinsippene lovfestes, bør det samtidig klargjøres hvilken funksjon de skal ha. Dette kan bero på hvilket prinsipp det er tale om. Så generelt formet som prinsippene gjerne er, kan det hensyn at loven skal gi presis informasjon, tale mot at de brukes til å pålegge privatpersoner rettslig bindende forpliktelser. Man kan si det slik hensynet til forutberegnelighet for private taler for at prinsippene blir konkretisert og presisert gjennom forvaltningsvedtak for å bli operative og bindende. Dette hindrer likevel ikke at prinsippene umiddelbart får betydning for tolkingen av lovens øvrige bestemmelser og at de etter hvert kan bidra til å danne rettsoppfatninger eller holdninger utenfor forvaltningen. Videre er enkelte prinsipper av en type der man er vant med direkte rettsvirkning for private. Det gjelder for en alminnelig aktsomhetsplikt. *Utvalget* foreslår derfor at den alminnelige aktsomhetsplikten bør være rettslig bindende for alle.

Utvalget mener videre at noen av prinsippene mer hensiktsmessig kan komme direkte til uttrykk som operative bestemmelser i loven, enn som generelle prinsipper i lovens innledende del. Dette gjelder for prinsippet om forebygging fremfor reparasjon, som kommer til uttrykk i kravet om forhåndsvurdering og tillatelser i utk §§ 56 og 57 jf § 60. Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser kommer til uttrykk i utk § 58. Fredningsprinsippet kommer frem særskilt i de kapitler hvor det er aktuelt (områdevern, flora og fauna og kulturminner), jf utk § 11, § 23 jf §§ 25 og 27 og § 38 jf §§ 39 og 42.

5.7 Et høyt miljøvernivå for Svalbard

På bakgrunn av St meld nr 22 (1994-95) (s 79) heter det i utvalgets mandat at «miljøvernlovgivningen skal som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. På bakgrunn av Svalbards helt spesielle miljøverdier kan det i enkelte tilfelle være behov for en strengere beskyttelse.». I Innst S nr 11 (1995-96) taler Stortingets energi- og miljøkomité om en egen miljøvernlov som et middel til å gi et styrket vern for miljøet på Svalbard. Komiteen forutsatte at loven vil gi en beskyttelse av miljøet i tråd med målet om å bevare villmarksnaturen, og ga generelt uttrykk for at ved konflikt med andre interesser skal miljøhensyn veie tyngst.

Samlet sett gir dette uttrykk for at lovforslaget bør sikre et høyt miljøvernivå på Svalbard. Om betydningen av den sist nevnte uttalelse fra stortingskomiteen viser *utvalget* til diskusjonen foran i "[Hvilke miljømål bør loven ha til formål å fremme?](#)" i kap. 5.3.2.

Målet om at miljøvernlovgivningen skal gi «minst like sterk beskyttelse som på fastlandet», kan forstås på noe forskjellige måter. Det kan sikte til *den rent rettslige beskyttelse*: Svalbardmiljølovens miljøkrav må ligge minst på samme nivå som fastlandslovgivningens. Når det sies at dette skal gjelde «som utgangspunkt», tar en slik modifikasjon særlig sikte på det forhold at også svalbardmiljøloven vil i stor grad være preget av fullmaktsbestemmelser, slik at det reelle rettslige vern først kommer til syne når fullmaktene er tatt i bruk. På den annen side kan målet også rette seg mot *det faktiske vern*. Det kan tenkes at man kan oppnå et minst like godt faktisk vern på Svalbard som på fastlandet med lempeligere regler enn på fastlandet – særlig på grunn av store avstander, begrensede kommunikasjoner og liten bosetting på Svalbard.

Det kan her på den ene siden sies at man må legge hovedvekten på å sikre at det rettslige vern er minst like sterkt på Svalbard som på fastlandet. Riktignok kan det hevdes at naturen på Svalbard under de nåværende fysiske og sosiale forhold kan være mindre utsatt for inngrep og belastning enn naturen på fastlandet er. Men det er ikke noen garanti mot en utvikling som vil belaste miljøet sterkere i fremtiden. Førre var-prinsippet bør legges til grunn også når det er spørsmål om å gi en ny lov. Det gjelder desto mer fordi det er tale om en ny lov som virkemiddel til å bevare villmarksnaturen – ikke en natur som allerede delvis er påvirket av mennesker. Fordi naturen på Svalbard kan være særlig sårbar for påvirkning, er det behov for et desto sterkere rettslig vern som middel til å oppnå de miljømål som er satt.

Til støtte for å legge hovedvekten på det faktiske vern kan det vises til at man tradisjonelt har fulgt det prinsipp at lover og forskrifter vedtas eller gjøres gjeldende for Svalbard bare når det foreligger et særlig behov for det, jf St meld nr 40 (1985-86) s 5. Dette henger sammen med at regler som innføres, også bør håndheves, og at håndhevingsmulighetene på Svalbard begrenses av områdets størrelse, bosettingsstruktur og kommunikasjonsforhold, jf St meld nr 39 (1974 – 75) s 51. Det kan også reises spørsmål om en fokusering på det formelle rettslige vern i tilfeller hvor man ikke kan påvise noe faktisk behov for bestemmelser, vil virke mot sin hensikt og svekke respekten for lovgivningen.

Selv om man på denne måten kan innta forskjellige prinsipielle utgangspunkter, vil det nok i praksis være aktuelt å gjøre visse modifikasjoner i dem. På dette grunnlag har det lyktes *utvalget* i å samle seg om et felles forslag til lov om miljøvern for Svalbard.

Kapittel 6

Vern av natur- og kulturmiljøet**6.1 Svalbards villmarkspreg**

6.1.1 Begrepet villmark

Vern av Svalbards særegne villmarksnatur er i flere stortingsmeldinger, og senest i St meld nr 22 (1994-95), stadfestet som et av de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk.

Med villmark eller villmarkspregede områder forstås vanligvis naturområder som er lite påvirket av menneskelig aktivitet, som er fri for tyngre tekniske naturinngrep, der det biologiske mangfoldet er stort sett intakt, og der de økologiske prosessene får virke uten vesentlig menneskelig inngripen og styring.

Vanlig forståelse av villmarksbegrepet tilsier også at områder med lite påvirket natur må ha en viss størrelse og avstand til tyngre, tekniske naturinngrep for å fortjene betegnelsen villmark.

Områder kan sies å være villmark i streng forstand dersom de er store områder som har naturlig flora og fauna intakt og som er lite påvirket av menneskelig arealutnyttelse og forurensning store landskapsenheter uten tyngre, tekniske naturinngrep som bebyggelse, veier, damanlegg og kraftledninger og fri for motorisert ferdsel.

I dag er ingen naturområder helt upåvirket av menneskelig virksomhet, selv i polarområdene. Menneskelig utnyttelse av naturressursene gjennom lang tid har i de fleste områder påvirket f.eks. bestander av fisk, fugl og pattedyr. Dette gjelder både urbefolkningens fangst og jakt gjennom årtusener, overgang fra jakt på villrein til tamreindrift, fangst, jakt og forfølgelse av store rovdyr som ulv, bjørn og isbjørn, og på Svalbard spesielt utryddelsespreget fangst på sjøpattedyr. Dette preger fortsatt bestandene av f.eks. grønlandshval og hvalross. I nyere tid har utvinning av mineralske ressurser som olje, gass, kull og metaller ført til omfattende tekniske naturinngrep og forurensning i stadig større deler av Arktis, og kommersielle fiskerier påvirker både de marine næringskjedene og miljøet på havbunnen i de produktive arktiske randhavene som Barentshavet og Beringhavet. Den store andelen trekkende arter, spesielt når det gjelder fugl, gjør også det biologiske mangfoldet i Arktis sårbart for påvirkning i disse artenes overvintringsområder lengre sør. Langtransporterte forurensninger og uttynning av ozonlaget påvirker miljøet selv i polarområder som er helt upåvirket av lokale aktiviteter og inngrep, og kanskje ser vi også de første tegn på menneskeskapte klimaendringer.

Villmark, villmarkspreg og uberørt natur er derfor relative, og ikke absolute størrelser. Det ligger også til grunn for de definisjoner som benyttes.

I norsk naturforvaltning er *villmarkspregede områder* definert som områder som befinner seg mer enn 5 kilometer fra *tyngre tekniske naturinngrep*. Tyngre tekniske inngrep omfatter blant annet alle typer veier, jernbaner, kraftlinjer, magasiner, rørgater og regulerte vassdrag. Denne definisjonen er ment som et praktisk verktøy for planlegging og forvaltning, konstruert ut fra hva som er teknisk mulig å framstille på kart og som samtidig er objektivt og udiskutabelt. Definisjonen er basert på avstand til tyngre tekniske naturinngrep, og sier

følgelig intet om hvorvidt vegetasjon og dyreliv er påvirket av andre former for arealutnyttelse, beskatning av arter eller forurensning.

Andelen villmarkspregede områder på det norske fastlandet er redusert fra 48% i år 1900 til ca 12% i 1994. På Svalbard er fortsatt 98% av landarealene villmarkspregede etter denne definisjonen. Kun relativt små områder konsentrert rundt de fem bosettingene har i dag veier og andre tyngre, tekniske naturinngrep. Øygruppen som helhet har dermed fortsatt preg av å være et stort, sammenhengende villmarksområde.

De villmarkspregede naturområdene på Svalbard er ikke bare betydelig større, men også vesentlig mindre påvirket av menneskelig arealbruk og ressursutnyttelse enn de gjenværende villmarkspregede områdene på fastlandet. Med unntak av den påvirkning som forårsakes av langtransporterte forurensninger, er det naturlige biologiske mangfoldet langt på vei intakt, selv om enkelte dyrebestander fortsatt er preget av tidligere tiders overbeskatning. Flora og fauna på Svalbard utvikler seg i dag også langt på vei uavhengig av menneskelig inngrep og styring, og områdene er det nærmeste man kommer uberørt natur og store intakte økosystemer i Norge såvel som i europeisk sammenheng. Tidligere aktivitet utenfor bosettingene (se "*Historie og kulturminner*" i kap 3.2 om historie og kulturminner) har satt sine spor, men med unntak for en del nyere inngrep og sporskader knyttet til industriell virksomhet ligger de mest som spredte punkter langs Svalbards strandsletter, som verken sammen eller hver for seg er så omfattende at det preger landskapet eller naturen. Kulturminnene fremstår dermed mer som en del av det spesielle ved Svalbard enn som en trussel mot villmarks karakteren.

6.1.2 Påvirkningsfaktorer

Selv om natur- og kulturmiljøet på Svalbard fremstår som uberørt sammenliknet med de fleste andre områder, er miljøet også her i varierende grad påvirket av menneskelig aktivitet. De viktigste menneskeskapte faktorene som påvirker dagens miljøtilstand er

- langtransportert og lokal forurensning
- tidligere og nåværende høsting av levende ressurser, herunder kommersiell fiske og skjellfangst
- påvirkning av trekkende arter langs trekkruter og i overvintringsområder
- fysiske naturinngrep og terrengslitasje
- forstyrrelse knyttet til ferdsel.

I tillegg har det forekommet introduksjon av fremmede arter, og det kan ikke ses bort fra at menneskeskapte klimaendringer og nedbryting av ozonlaget påvirker miljøtilstanden.

Svalbards beliggenhet i forhold til de globale luft- og havstrømmer gjør øygruppen utsatt for langtransportert forurensning. Nivåene av klororganiske miljøgifter som PCB og DDT er høye i arter på toppen av de marine næringskjedene, som isbjørn, polarrev og polarmåke. Nivåene av miljøgifter ligger på et nivå som antas å kunne påvirke reproduksjonen, immunsystemet og nervesystemet hos de mest utsatte artene. Det finnes også en del indikasjoner på at slike virkninger forekommer. Lokale forurensningskilder antas bare å ha betydning relativt nær bosettingene. Skipsfart og tankanlegg representerer den største risikoen for akutte utslipp. Skipsfarten, og da særlig trålerflåten, fører også til en betydelig forsøpling av strendene som følge av dårlig avfallshåndtering ombord på båtene.

Tidligere tiders fangst og jakt førte til dramatiske reduksjoner for flere av svalbardområdet pattedyr- og fuglebestander. Med unntak av grønlandshval er de fleste av disse bestandene i dag restaurert eller i vekst som følge av utstrakte vernetiltak. I nyere tid har fiske av røye påvirket bestandene kraftig i enkelte vassdrag. Dagens jakt og fangstvirksomhet på land og i ferskvann er svært begrenset, og antas ikke å påvirke bestandene i nevneverdig grad.

Flere sjøfugl- og sjøpattedyrarter har kommersielle fiskeslag som del av sitt næringsgrunnlag. Fiskeriene i Barentshavet har derfor et potensiale til å påvirke bestandene av enkelte marine og marint tilknyttede arter ved Svalbard.

Når det gjelder trekkende arter, er beskatning og habitatødeleggelse i overvintringsområdene eller langs trekkrutene et problem for enkelte bestander. Dette gjelder særlig ringgåsbestanden, som fortsatt er sterkt redusert til tross for strenge vernetiltak på Svalbard.

Tyngre, tekniske naturinngrep og sporskader som følge av kjøring i terrenget skyldes i hovedsak virksomhet som kulldrift og prospektering etter kull og olje/gass. Landskapet og terrengoverflaten er sårbar for inngrep og slitasje, og endringene i naturmiljøet er som regel irreversible. Tyngre naturinngrep som f.eks. veier fører til at områdene mister sin villmarkskarakter, og kan også føre til skader på terrengoverflaten og påvirke faunaens områdebruk. Bare en liten andel av Svalbards samlede arealer er hittil berørt av tyngre, tekniske naturinngrep og sporskader. Men både de områdene som er berørt, og de områdene der faren for nye inngrep er størst, utgjør noen av de biologisk rikeste og mest produktive delene av øygruppen.

Siden Svalbard ikke har noe veisystem som forbinder bosettingene, foregår all ferdsel og transport utenom bosettingene enten med båt, luftfartøy eller terrenggående kjøretøy. Spesielt snøscootertrafikken, men også båttrafikken, har økt de senere år som følge av den økte turisttilstrømmingen. Virkningene på dyrelivet av kjøring i terrenget er lite undersøkt, men det er mulig at svalbardrein kan redusere bruken av områder med mye snøscootertrafikk. Scootertrafikk kan også virke forstyrrende på sel som yngler på fjordisen. Helikoptertrafikk har et klart potensiale for forstyrrelse av dyrelivet dersom man flyr nær fuglefjell, hekke- og myteområder for gjess, eller liggeplasser for hvalross.

Ferdselen har også ført til skade på enkelte viktige kulturminnelokaliteter. Dette gjelder særlig ilandstigningspunkter som benyttes av de store cruiseskipene, som f.eks. Gravodden i Magdalenefjorden.

6.2 Tidligere regjerings- og stortingsbehandlinger

6.2.1 Generelt

I St meld nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling behandles generelle nasjonale mål og strategier for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. I tråd med forpliktelsene i konvensjonen om biologisk mangfold er hovedmålet «å bevare mangfoldet og sikre dets fortsatte utviklingsmuligheter.» Dette målet utdypes som følger (side 49):

- «På nasjonalt nivå vil Regjeringen arbeide for å sikre:
- Et representativt utvalg av alle naturtyper, samt de større sammenhengende urørte naturområdene.
- Et bredest mulig mangfold i kulturpåvirkede miljøer.

- Levedyktige bestander av alle kjente og naturlig forekommende arter av virveldyr, høyere planter, og endemiske arter.
- Et bredt og representativt utvalg av arter innen grupper som virvelløse dyr, laverestående planter (lav, moser og alger), sopp og mikroorganismer bl.a. med vekt på samfunnsmessig og økologisk viktige arter.
- Den generelle variasjonen innen og mellom bestander hos truede, sårbare, utnyttbare og dyrkede arter.»

I meldingen understrekes det at en målrettet og effektiv politikk på disse områdene stiller store krav til en langsiktig, helhetlig og sektorovergripende gjennomføring. Følgende tre punkter legges til grunn for en nasjonal strategi vedrørende biologisk mangfold:

- Ytterligere tap av biologisk mangfold skal begrenses ved å rette fokus mot årsakene til tapet.
- Bruk av biologisk mangfold skal være økologisk bærekraftig.
- Truet og sårbart biologisk mangfold skal vernes og om mulig restaureres.

I meldingen legges det spesiell vekt på at man så langt som mulig må unngå ytterligere inngrep i de gjenværende sammenhengende urørte naturområdene og andre verdifulle områder

Naturområder og økosystemer er ifølge meldingen (side 50) å betrakte som særlig verdifulle dersom de

- er store, sammenhengende naturområder som er tilnærmet uberørte av tekniske inngrep
- tilhører gruppen av hensynskrevende naturtyper
- er sjeldne eller unike og/eller har særlig verdi sett i nordisk eller internasjonal sammenheng eller er særlig representative for det biologiske mangfold i Norge
- har spesielle økologiske eller biologiske funksjoner, bl.a. områder som er viktige for reproduksjon, vandringer, ernæring og vannhushold
- er leveområder eller på annen måte av særlig betydning for truede, sårbare, sjeldne eller økonomisk viktige arter og bestander.

Det blir i meldingen understreket at størstedelen av artsmangfoldet må bevares gjennom tiltak rettet mot artenes leveområder, men at en del arter likevel må sikres ved hjelp av særskilte reguleringer eller tiltak rettet mot den enkelte art.

Det fremgår også at det skal utarbeides en langsiktig strategi for vern av grupper av truede og sårbare arter som Norge har spesielt ansvar for, og at det skal utarbeides egne forvaltningsplaner for utvalgte truede arter.

I St meld nr 58 (1996-97) påpekes det (side 153-54) at kulturminnevernet tradisjonelt har vært rettet mot vedtaksfredning av enkeltobjekter, men at det i de senere år har vært lagt vekt på å sikre kulturminnene i sitt opprinnelige miljø og sikre større og helhetlige bygningsmiljøer og landskap. Ifølge meldingen har man fokusert for lite på kulturminner som en ressurs for en bærekraftig samfunnsutvikling. Det påpekes videre at arealforvaltningen i for liten grad ivaretar hensynet til kulturminner og kulturmiljøer. Det strategiske målet som skal legges til grunn for arbeidet med denne type miljøverdier er i meldingen formulert som følger (side 93-94):

«Kulturminner og kulturmiljøer skal sikres som ressurs og som grunnlag for opplevelse av historisk kontinuitet, kulturhistorisk og ar-

kitektonisk mangfold og gjenkjennelse og tilhørighet i hverdagen i tråd med en bærekraftig utvikling. Kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes ut fra en samlet livsløpsbetraktning vedrørende de miljø- og ressursmessige konsekvensene av ombruk fremfor bygging av nytt.

Dette skal nås ved følgende resultatmål:

- Det skal sikres et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer med stor sosial, geografisk, etnisk og tidsmessig bredde.
- Kulturminner og kulturmiljøer skal sikres og forvaltes som grunnlag for kunnskapsutvikling, stedsidentitet og aktiv bruk.»

6.2.2 Svalbard

I St meld nr 40 (1985-86) Om Svalbard ble bevaring av områdets særegne villmarksnatur fastsatt som ett av de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk.

I St meld nr 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard ble det overordnede målet om bevaring av Svalbards villmarksnatur presisert og utdypet som følger (side 78):

«Etter regjeringens oppfatning bør Norge ha et høyt ambisjonsnivå for miljøvernforvaltningen på Svalbard. Svalbard bør på bakgrunn av sine dokumenterte miljøverdier, fremstå blant de best forvaltede villmarksområder i verden.

En slik målsetning stiller krav innenfor følgende områder:

- a) Opprettholdelse av miljøets tilnærmede uberørthet når det gjelder sammenhengende villmark, flora og fauna og kulturminner.
- b) Et uttømmende og strengt regelverk som setter klare rammer for all virksomhet på øygruppen.
- c) En velordnet registrering og overvåkning av sentrale miljøkomponenter.
- d) Aktive vernetiltak overfor en del prioriterte kulturminner
- e) Et effektivt håndhevelsesapparat for oppdagelse og straffeforfølgelse av ovetredelser.
- f) En forvaltningsrettet miljøforskning for å øke kunnskapen om sammenhengene i miljøet.
- g) Et internasjonalt samarbeid for å beskytte trekkende arter og hindre langtransportert forurensning.
- h) Opprydding og oppretting av tidligere inngrep og ødeleggelse av miljøet med hensyn til forurensning, forsøpling og ressursødeleggelse.»

I Innst S nr 11 (1995-96) vises det til at Norge gjennom svalbardtraktaten har påtatt seg et viktig internasjonalt ansvar for forvaltningen av dette sårbare området. Komiteen uttalte videre at «ved konflikt med andre interesser på Svalbard mener komiteen at miljøvern hensyn skal veie tyngst» (jf *"Hvilke miljømål bør loven ha til formål å fremme?"* i kap 5.3.2).

I St meld nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling blir det på ny stadfestet at

«Regjeringen vil at Svalbard skal framstå som et av de best forvaltede villmarksområdene i verden».

Videre slås det fast at målet om å bevare villmarksnaturen, og at miljøhensynene skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser, sammen med Stort-

ingets og Regjeringens andre overordnede målsetninger for Svalbard skal legges til grunn for arbeidet med å utforme nytt regelverk.

I meldingen varsles den nye viltforskriften som ble vedtatt ved kgl res 24 mai 1996. I denne forbindelse heter det i meldingen at

«ut fra prinsippet om å ivareta den upåvirkete villmarksnaturen, er det viktig med en forsiktig beskatning som ikke endrer den naturlige utviklingen av bestandene.»

Når det gjelder jakt på rein, understrekes spesielt viktige forskjeller i forhold til hjorteviltforvaltningen på fastlandet, hvor jakten i tillegg til rekreasjon og ressursutnytting, brukes som virkemiddel for å regulere bestandene i forhold til beitegrunnlaget. På Svalbard er det ikke behov for bestandsregulering, og sammen med hovedmålsettingen om å ivareta den upåvirkede villmarksnaturen, er målet

«å gjennomføre en begrenset beskatning som ikke påvirker bestandsstrukturen i de enkelte populasjoner.»

Den opprinnelige hensikten med å opprette nasjonalparkene og de store reservatene fremgår av foredraget til kgl res av 1 juni 1973 (side 24).

«Hovedformålet med vernevedtakene er å bevare områdene og det dyre- og planteliv som er knyttet til dem, på grunn av deres egenverdi og for vitenskapelige og pedagogiske formål. Dessuten er det et viktig formål – spesielt i nasjonalparkene – å gi muligheter for friluftsliv i urørt og særpreget villmarksnatur.»

Foredraget understreker bevaring av Svalbards uberørte natur og villmarkspreg som et sentralt vernemotiv. Dette knyttes igjen til den vitenskapelige og opplevelsesmessige verdien av uberørt natur. Det heter således at «De arktiske landområdene hører også til de siste gjenværende urørte økosystemer på jorden. Som sådanne har de betydelig vitenskapelig verdi» (s 5).

Da verneområdene ble opprettet i 1973, var det fortsatt aktivitet og forventninger knyttet til olje- og gassleting på Svalbard. Det går også klart fram av foredraget at vernet betraktes som et viktig virkemiddel for å sikre de mest verdifulle delene av Svalbard mot naturinngrep, forstyrrelser og forurensning knyttet til industriell virksomhet.

I St meld nr 22 (1994-95) understrekes behovet for å klarlegge om dagens verneområder i tilstrekkelig grad sikrer de verdier vi ønsker å ivareta. I meldingen pekes det spesielt på tre forhold som bør vurderes nærmere:

- Er alle naturtyper representert i verneområdene?
- Gir dagens verneområder et effektivt vern mot naturødeleggelse og inngrep på Svalbard?
- Ivaretar verneområdene den nære koplingen mellom økosystemene i havet, i drivisen og på land?

I sin innstilling til St meld nr 22 (Innst S nr 11 1995-96) peker Stortingets energi- og miljøkomite på at lite av landområdene som har biologisk produksjon er vernet, og at uten vern av noen av disse områdene risikerer man at svært verdifulle områder går tapt. På bakgrunn av dette fremmet komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til nye verneområder på Svalbard der viktige landområder med biologisk produksjon sikres vern.»

I komiteens innstilling heter det videre:

«Komiteen vil videre peke på den essensielle betydning de marine områdene har for Svalbards økosystemer og vil på denne bakgrunn be om at Regjeringen særskilt vurderer behovet for ytterligere marint vern.»

For forvaltningen av Svalbards kulturminnerressurser er det satt følgende mål i St meld nr 22 (1994-95):

«Kulturminnevernets hovedoppgave er å sørge for å bevare et representativt utvalg kulturmiljøer og kulturminner. Kulturminner er en ikke fornybar ressurs. På grunn av at kulturminnene på Svalbard er utsatt for en sterk og uforutsigbar nedbryting, er det nødvendig å sikre et større antall av samme type kulturminner for bevaring» (side 56).

6.3 Vern og forvaltning av arter

6.3.1 Generelt

Som en hovedregel reduseres det biologiske mangfoldet etter hvert som en beveger seg nordover. På Svalbard er artsmangfoldet lavt sammenliknet med fastlandet og enda sørligere breddegrader, men antall individer av hver art kan være stort. Typisk for mange av disse artene er at de har særskilte tilpassninger (økologiske, fysiologiske og adferdsmessige) til et hardt og skiftende klima og til ekstreme årsvariasjoner i lys.

Selv om Svalbard generelt sett er artsfattig, skiller enkelte biotoper seg ut ved å ha like mange arter som i tempererte strøk. Et godt eksempel er havbunnen. I Svalbards farvann er det påvist drøyt 1000 forskjellige arter på havbunnen. Bløtdyr (muslinger og skjell), krepsdyr, børstemark og polyppdyr utgjør hovedmengden av disse artene. Tilsammen er det påvist 13-1400 forskjellige virvelløse dyr i det marine miljøet ved Svalbard, og 63 arter fisk. Sjøpattedyr er vanlig forekommende på Svalbard og det er registrert i alt 6 selarter og 11 hvalarter. Bare et fåtall av disse er vanlig forekommende og reproducerer i området.

Det er også registrert 163 arter bentiske makroalger (tang og tare som er festet på bunnen), og 193 arter mikroalger (frittsvevende i vannmassene) som står for det meste av planteproduksjonen i havet.

På land er artsmangfoldet lavere enn i havet fordi klimaet er langt mer skiftende og hardt. Allikevel er det registrert ialt 183 arter fugl (derav mange bare på Bjørnøya) og 2 arter land-pattedyr. Til sammenlikning er det registrert 447 arter fugl og 46 arter pattedyr på fastlandet. Årsaken til det høye antall observasjoner av fugl er Svalbards beliggenhet langt til havs. Det er velkjent at øyer langt til havs tiltrekker fugl som kommer på avveier. En regner med at ca 25 arter fugl er regulært forekommende på øygruppen.

Det er innført en del arter til Svalbard både med og uten hensikt. Innførte arter som moskusfe og hare er dødd ut. Østmarkmus som er innført utilsiktet, ser ut til å ha slått seg til permanent i enkelte av fuglefjellene rundt Isfjorden.

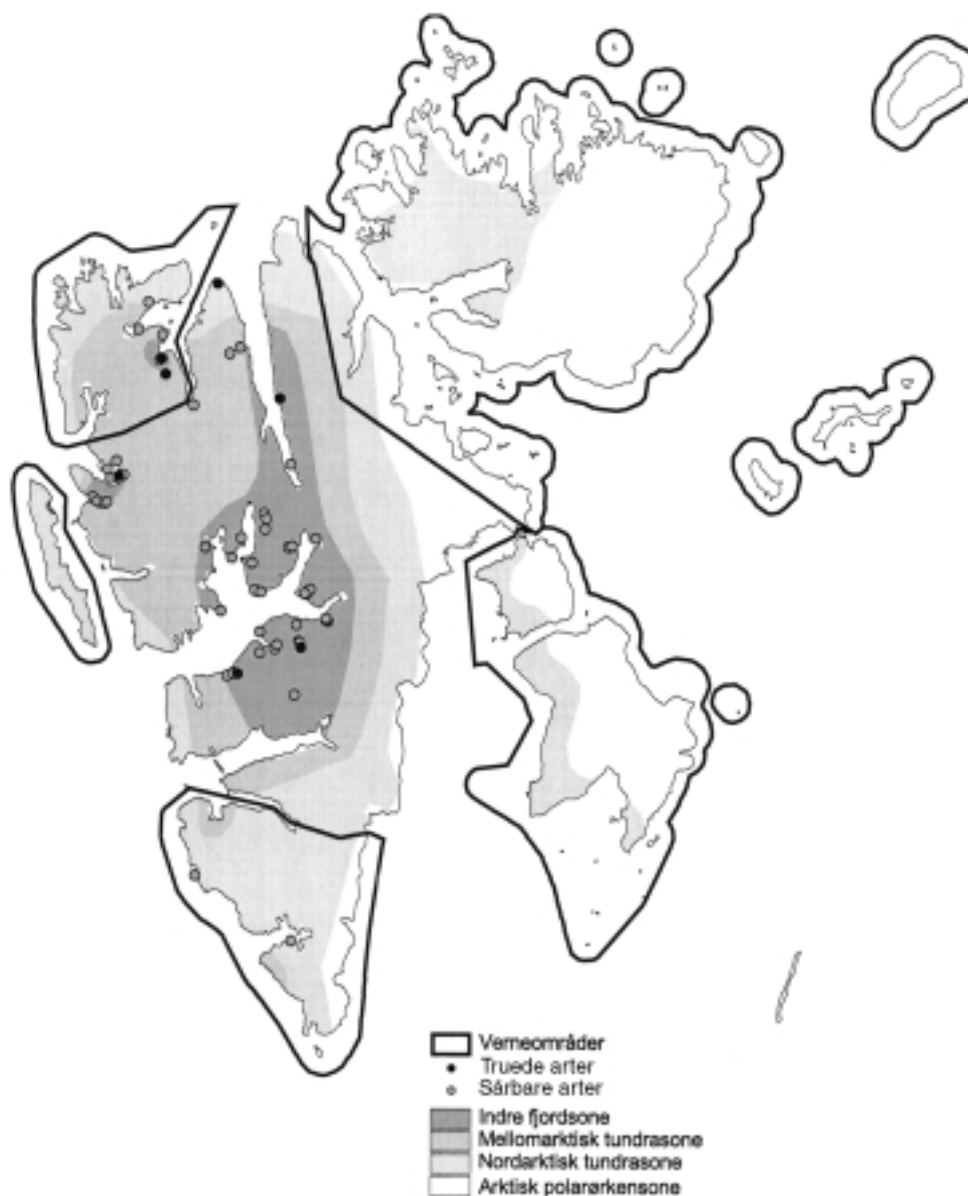
Av karplanter er det påvist 173 arter, på fastlandet til sammenlikning ca 1200 arter. Moser er relativt hyppig forekommende med 373 arter. Det samme gjelder sopp og lav som er representert med henholdsvis 624 og 597 arter. Den mest artsrike gruppen ser imidlertid ut til å være land- og ferskvannsalger med ialt 766 registrerte arter.

Det er således påvist ialt 2885 arter planter og 2882 arter dyr på Svalbard. I tillegg må man regne med at det finnes arter som ennå ikke er påvist. Det er

imidlertid få av disse som bare finnes på Svalbard (endemiske). Blant de laverestående dyr og planter er systematikken ofte uklar, og det er vanskelig å ha noen klar formening om hvilke som er endemiske for Svalbard. Blant karplanter er det mindre enn 5 som er endemiske arter, og blant fugl og pattedyr er det ingen. Svalbardrein og Svalbardrypa er endemiske underarter, og har utviklet sine særtrekk fordi de har vært isolert på øygruppen i flere tusen år uten at det har vært innblandet nytt genetisk materiale utenfra.



Figur 6.1 Kartet er laget på grunnlag av satellittdata og indikerer hvor det er sammenhengende vegetasjonsdekke. Det er imidlertid ikke noen entydig sammenheng mellom vegetasjonens biomasse på den ene siden og vegetasjonens artsrikdom og forekomster av sårbare karplanter på den annen. Eksempelvis er områdene på begge sider av Wijdefjorden botanisk viktige selv om arealene med sammenhengende vegetasjon er beskjedne.



Figur 6.2 En større andel av karplantene på Svalbard har sterkt begrenset utbredelse, og mange er kun kjent fra noen få lokaliteter. Mange arter er derfor sårbare i svalbardsammenheng. Av karplantene regnes ca 20 % som sjeldne på Svalbard. Tilsvarende tall for moser og lav er 22 % og 39 %.

Kilde: Evaluering av områdevernet på Svalbard, representativitet og behov for ytterligere vern. Fredrik Theisen og Odd Willy Brude Norsk Polarinstitutt 1998.

6.3.2 Vern og forvaltning av Svalbards planteliv

6.3.2.1 Miljøtilstand

På Svalbard, som i store deler av Arktis forøvrig, er andelen av landområder som har produktiv vegetasjon liten, det er dårlig næringstilgang og den korte vekstsesongen begrenser planteveksten. Sammenhengende vegetasjon finnes i lavlandsområdene langs kysten og i isfrie dalfører. Mindre enn 10 % av

landarealet har biologisk produksjon av betydning og biologisk produksjon og mangfold er ofte konsentrert i små områder, se figur 6.1.

Botanisk museum, Universitetet i Oslo og Norsk Polarinstitutt samarbeider om å utarbeide en liste over sårbare/truede karplanter på Svalbard. Den foreløpige listen viser at fem av de ni truede artene ligger ved de varme kildene i Bockfjorden i Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, se figur 6.2. De andre kjente forekomstene av truede arter ligger utenfor nasjonalparker og reservater, men noen ligger i plantefredningsområdene. De artene som kategoriseres som sårbare arter forekommer i stor grad i indre fjordsone utenfor verneområdene.

Som beskrevet i "*Naturmiljø*" i kap 3.1, er plantelivet tilpasset det harde klimaet og de ekstreme svingningene i temperatur, lys og næringstilgang som kjennetegner polarområdene. Endel særtrekk ved vegetasjonen gjør den imidlertid sårbar overfor visse typer menneskelig påvirkning. Ferdsel kan føre til brudd i vegetasjonsdekket, og den lave produksjonen fører til langsom revegetering der det har skjedd skade. Permafrosten gjør at områder med sammenhengende vegetasjonsdekke er spesielt sårbart fordi skader ødelegger den isolerende virkningen, underlaget tiner og eroderes. I perioden etter at frosten har kommet og før snøen har lagt seg som et beskyttende lag, er plantene sprø av frost og det er i tillegg til fare for brudd i vegetasjonsdekket også stor fare for skade på den enkelte vekst eller plante ved at noen trækker eller kjører over vegetasjonen.

6.3.2.2 Gjeldende rett, Svalbard og fastlandet

Naturvernforskriftens § 3, som gir generelle regler om ferdsel, oppstiller i annet ledd en plikt til ikke unødig å skade planter på Svalbard og annen virksomhet. I tillegg omfattes planter av «naturmiljøet» i § 3 første ledd annet punktum, hvor aktsomhetsplikten knyttes til både ferdsel og annen virksomhet.

For virksomhet som er meldepliktig etter naturvernforskriften kap III, kan det settes krav av hensyn til plantelivet, jf §§ 10 og 11. En virksomhet kan forbys helt etter § 10 annet ledd hvis den kan skade særpregede botaniske forekomster. På fastlandet har vegetasjonen ikke det samme vernet som på Svalbard. I naturvernloven § 1 annet ledd er det en generell aktsomhetsplikt ved omgang med naturen, men bestemmelsene er ikke utformet på en slik måte at man kan si at man har en rettslig plikt til å unngå unødig skade på planter.

I medhold av § 4 i svalbardloven er det opprettet 3 plantefredningsområder og en forskrift om artsvern av en planteart på Svalbard. Planter er også gitt vern i nasjonalparkene, naturreservatene og fuglereservatene.

De to første plantefredningsområdene ble opprettet ved kgl res 26 februar 1932. Område nr 1 er nord og øst for Dicksonfjorden og Sassenfjorden, og område nr 2 er mellom Colesdalen og Adventdalen. «Plantevekst» i områdene er fredet mot innsamling og ødeleggelse, jf § 1. Forskriften gjør imidlertid unntak fra fredningen for utøvelse av bergverksdrift eller annen næringsdrift, jf § 2. Den gir også departementet adgang til å gi dispensasjon «i spesielt vitenskapelig øyemed».

Ossian Sars plantefredningsområde ved Kongsfjorden ble opprettet ved kgl res 17 februar 1984. Formålet er å bevare området's frodige vegetasjon med flere sjeldne og kravfulle plantearter. Bestemmelsen i avsnitt IV angir innholdet av vernet og lyder:

1. Alle planter er fredet mot innsamling, skade og ødeleggelse av enhver art, dog ikke slik påvirkning som følger av ferdsel til fots.
2. Innføring av nye plantearter er ikke tillatt.
3. All forurensning og forsøpling er forbudt.
4. Teltslagning er forbudt.

Sysselmannen har adgang til å gjøre unntak fra fredningen når «formålet med fredningen krever det, samt for vitenskapelige undersøkelser, innsamling av planter til undervisnings- og demonstrasjonsformål, arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning og i andre særlige tilfeller, når disse ikke strider mot formålet med fredningen». Vernebestemmelsens punkt 2 er spesiell i den forstand at den gjør området til det eneste stedet på Svalbard hvor det er et totalforbud mot forurensning og forsøpling.

Purpurkarse er artsvernet på hele Svalbard, jf avsnitt III i kgl res 25 februar 1983. Forskriften gjelder også for fastlandet. Arten er fredet mot «innsamling, skade og ødeleggelse av enhver art». Miljøverndepartementet kan gjøre unntak ved dispensasjon for «vitenskapelige undersøkelser og arbeider eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning eller når formålet med vernet krever det».

Verneområdebestemmelsene fra forskriften fastsatt ved kgl res 1 juni 1973 gir plantelivet vern i henholdsvis nasjonalparker, naturreservater og fuglereservater: «Planter og fossiler må ikke fjernes og skal være fredet mot skader og ødeleggelser av enhver art som ikke skyldes vanlig ferdsel. Nye plantearter må ikke innføres.». Unntak kan gjøres for vitenskapelige undersøkelser eller dersom særlige grunner foreligger.

6.3.2.3 Internasjonale forpliktelser

Bernkonvensjonen

Bernkonvensjonen ble utarbeidet i Europarådet og trådte i kraft i 1986. Norge har tatt et forbehold for Svalbard i ratifikasjonsdokumentene som ble undertegnet i 1985 (St prp nr 12 (1985-86), se "[Regulering av saltvannsfiske](#)" i kap 6.3.3.2).

Bern-konvensjonen artikkel 1 uttaler i likhet med Ramsar-konvensjonen at formålet med konvensjonen er å bevare ville planter og dyr og deres habitat.

Artikkel 2 inneholder en generell plikt til å holde ville planter og dyr på et nivå som særlig samsvarer med økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav, mens det også skal tas hensyn til økonomiske og rekreasjonsmessige krav og behovene til underarter, og varianter og typer som lokalt er utsatt for risiko. Her er det grunn til å merke seg at artikkel 2 er utformet som en ubetinget plikt, som ikke kvalifiseres gjennom uttrykk som «som passende», «så langt mulig» og lignende. Artikkel 2 stadfester en klar prioritering i retning av bevaring framfor å sikre et størst mulig utbytte ved utnyttelse av artene. For arter som er spesifisert i vedlegg inneholder konvensjonen nærmere forpliktelser.

Artikkel 5 krever at partene fastsetter passende og nødvendige lovgivningsmessige og administrative tiltak for spesielt å sikre bevaringen av de planter som er listet i Vedlegg I. Det skal forbys plukking, samling, avkutting eller å ta slike planter opp med rot. Videre skal partene forby besittelse og salg av slike arter, men her er forpliktelsen kvalifisert ved at uttrykket «som passende» er anvendt.

6.3.3 Vern og forvaltning av Svalbards dyreliv

6.3.3.1 Gjeldende rett, Svalbard og fastlandet

Hovedprinsippet i gjeldende rett er at alt vilt og ferskvannsfisk på Svalbard er fredet med mindre annet er bestemt i forskriftene eller ved vedtak med hjemmel i forskriftene, jf forskrift 24 mai 1996 nr 516 om forvaltning av vilt på Svalbard (viltforskriften) § 3, forskrift 31 januar 1997 nr 11 om forvaltning av røye og ferskvannsorganismer (røyeforskriften) § 3, og § 4 i forskrift om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen fastsatt ved kgl res 11 august 1978 som gjelder for sjøpattedyr på Svalbard og for all vilt og fisk på Jan Mayen (jakt- og fiskeforskriften). Omtalen av jakt- og fiskeforskriften nedenfor tar bare sikte på sjøpattedyrene. I forhold til viltforskriften omfatter begrepet vilt alle villevende fugler og landpattedyr. Fredningsprinsippet gjelder også på fastlandet, jf lov 29 mai 1981 nr 38 om viltet § 3 og for innlandsfisk, jf lov om laksefisk og innlandsfisk m v 15 mai 1992 nr 47 § 4.

På Svalbard skal viltet forvaltes på en slik måte at viltbestandene kan utvikle seg mest mulig naturlig og derved bidra til å opprettholde villmarksnaturen. Regulering av jakt og fangst på fastlandet er motivert i både ressursutnyttning, friluftsliv og bestandsregulering. Jaktens betydning for å regulere hjorteviltbestanden, skyldes at redusert rovviltbestand, fragmentering av leveområder og endringer i skogsdriften har gjort det nødvendig med avskyting for å tilpasse hjorteviltbestandene i forhold til beitegrunnet. Disse hensynene gjør seg ikke gjeldende på Svalbard, hvor jakten er knyttet til ressursutnyttning og friluftsliv.

Viltforskriften har med begrepene «mangfold» og «viltets leveområder» som likeverdige komponenter i forhold til viltet selv. Røyeforskriften har samme utgangspunkt, jf § 1. Formålet til jakt- og fiskeforskriften er delt i tre, jf § 1:

1. Opprettholde områdenes naturlige artsrikdom.
2. Bevare balansen mellom artene og deres naturgrunnlag og mellom artene innbyrdes.
3. Regulere en økologisk forsvarlig høsting av vilt og ferskvannsfisk.

Egg og dun er fredet etter viltforskriftens § 3 sammen med viltet. Sanking av dun kan foregå i perioden 16.8 – 31.10 hvert år. Utenfor den angitte tiden kan sysselmannen gi regler om egg- og dunsanking. Det er i hovedsak fangstmennene som driver med egg- og dunsanking, jf § 9. Sysselmannen har kontakt med fangstmennene og gir nødvendige dispensasjoner gjennom enkeltvedtak.

Med fredningen som utgangspunkt er det åpnet for et begrenset jakt og fiske. Etter viltforskriften må man ha jaktkort for å kunne jakte, jf § 21, og etter røyeforskriften må man ha fiskekort, jf § 13. De som har løst jakt- eller fiskekort kan jakte/fiske etter de arter som er tatt ut til høsting. Høstingen kan begrenses til ulike områder, tider, kvoter, jeger- og fiskerantall, begrensninger innen arten (f eks tillatelse til å jakte på hanner, hunner eller yngre dyr), jf viltforskr §§ 6-8 og 22 og røyeforskriftens § 13. Det kan ikke fastsettes jakttid i hekke- eller yngletiden, jf § 7. Om jaktbare arter og jakttdsrammer gjelder forskr 26 mai 1997 nr 531, og de alminnelige jakttdsrammer gjelder forskr 18 juni 1997 nr 623.

Jakt- og fiskekortordningen og vilkårene som knyttes til jaktretten, er blant annet et virkemiddel for å kartlegge beskatningstrykket slik at en ikke

overstiger den årlige bestandstilveksten eller overbeskatter enkeltpopulasjoner.

Om jakt- og fangstutøvelse gjelder nærmere regler i forskr 18 juni 1997 nr 622. Etter viltforskriften kan Miljøverndepartementet vedta at den som ønsker å jakte, skal ha bestått jegerprøve, jf § 18. Forslag til forskrift om krav til jegerprøven ble sendt på alminnelig høring høsten 1998, sammen med forslag til forskrift om innholdet i prøven mv. Det er foreslått at den som kan dokumentere at han eller hun fyller vilkårene for tilsvarende jakt i sitt hjemland eller er registrert i norsk jegerregister, fritas fra krav om jegerprøve.

Jakten skal utøves på en måte som ikke påfører det enkelte dyr unødig lidelse, jf § 15 om human jakt.

Bil, snøscooter, luftfartøy eller annet motorkjøretøy, bortsett fra båt – se nedenfor, kan ikke brukes til lokalisering eller forfølgning av vilt eller til avledning av viltets oppmerksomhet fra jegeren, jf § 19. I tillegg er det forbudt å løсне skudd fra luftfartøy eller motorkjøretøy.

På Svalbard kan man jakte fra båt, med mindre sysselmannen fastsetter begrensninger for områder, tidsrom eller arter, jf § 20.

På fastlandet er det forbudt å bruke motorbåt til jakt innen en avstand av 2 kilometer fra land, jf viltlovens § 21. Det er også forbudt å bruke bil, scooter eller annet motorisert fartøy til jakt.

Viltforskriften har hjemmel for biotopvern, hvor en fredning vil innebære et forbud mot anlegg, bygging og annen virksomhet, herunder ferdsel, jf § 5. I jakt- og fiskeforskriften har man ingen tilsvarende adgang til å bevare sjøpatedyrenes leveområder, men man kan hindre ferdsel i gitte områder med hjemmel i naturvernforskriftens §§ 3 og 4 blant annet for å beskytte dyrelivet. Denne adgangen ble benyttet for Kong Karls land for å beskytte isbjørns viktigste hilokalitet på Svalbard, jf forskrift om ferdselsforbud på Kong Karls land, gitt av sysselmannen 1 juli 1985. På fastlandet gir viltloven tilsvarende adgang til biotopvern som viltforskriften for Svalbard. I tillegg krever viltloven at viltinteressene skal innpasses i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven, jf viltloven § 5.

Den som ønsker å foreta inngrep i røyeførende vassdrag som kan påvirke røyebestanden må melde tiltaket etter naturvernforskriftens kap III om virksomhet, jf røyeforskriftens § 6.

Viltforskriften inneholder bestemmelse om straffritak for felling ved fare for skade på person eller for å avverge betydelig materiell skade, jf § 11. Bestemmelsen er i første rekke ment som hjemmel til felling av skadetruende isbjørn, men omfatter alle viltarter, og avliving av rabiesrev kan også være et praktisk eksempel. Jakt- og fiskeforskriften setter vilkår om «akutt fare for alvorlig personskade eller betydelige materiell skade». I spørsmålet om hva som er «betydelig materiell skade» har Høyesterett uttalt (Rt 1988 s. 875) at det «må stilles strenge krav for at materiell skade skal kunne gi rettmessig felling av isbjørn». Bestemmelsen suppleres av alminnelig strafferett, jf straffeloven §§ 47 og 48 om nødrett og nødverge. Når det gjelder reglene på fastlandet se "*Nødverge/nødrett*" i kap 6.3.4.9.

Sysselmannen kan gi tillatelse til å felle dyr som tar opphold i eller ved bosettinger, dersom dyret medfører fare for skade på person eller betydelig materiell skade, jf viltforskriften § 12.

Forstyrrelse av isbjørn er forbudt med hjemmel i viltforskriften, dersom bjørnen «blir forstyrret eller uroet på en måte som kan medføre fare for såvel isbjørn som mennesker», jf § 3 fjerde ledd. Bestemmelsen var ny ved fastsettelsen av viltforskriften.

6.3.3.2 Regulering av saltvannsfiske

Fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann reguleres av forskrifter gitt i medhold av Svalbardlovens § 4, mens fiske i fiskevernsonen reguleres av forskrifter gitt med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone (soneloven).

Saltvannsfiskeloven får i utgangspunktet ikke anvendelse på Svalbard. Det er imidlertid ved kgl res av 6 juni 1997 bestemt at kapittel V om orden på fangstfelt mv kapittel VI om berging av redskap, og kapittel VIII om erstatning i lov av 3 juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske mv gjelder for fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

I henhold til forskrift av 28 april 1978 om regulering av fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann § 1, som er fastsatt ved kgl res i medhold av Svalbardloven § 4, kan Fiskeridepartementet fastsette forbud mot å drive fiske i nærmere bestemte områder for å beskytte oppveksten av ungfisk og sikre rekruttering til bestandene. § 1 omfatter en rekke reguleringsfullmakter (bestemmelser om bl a maskevidde, bifangst, minstemål og største tillatte fangstmengde). Tilsvarende reguleringsfullmakter er fastsatt i § 3 i forskrift 3 juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard.

Ved forskrift 19 juli 1996 ble det innført regulering av rekefiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann og i fiskevernsonen. Fisket ble regulert bl a ved innsatsbegrensninger, dvs begrensninger på antall fartøyer som kan delta. Bakgrunnen for at man valgte denne reguleringsformen og ikke en kvoteregulering for torsk, er bl a at det ikke er fastsatt total tillatt fangstmengde for reker. Reguleringen av rekefisket er basert på prinsippet om tradisjonelt fiske i en gitt periode, og innebærer at bare fartøyer fra Norge, Russland, Canada, Estland, Litauen, EU, Grønland, Færøyene og Island kan delta i rekefisket.

Begrunnelsen for å innføre innsatsregulering av rekefisket ved Svalbard i 1996 var å hindre ekspansjon i dette fisket. Man fant imidlertid etterhvert at en slik begrensning i antall fartøyer ikke ville være et tilstrekkelig tiltak for å hindre ekspansjon i rekefiske da de enkelte fartøyer i realiteten hadde til disposisjon et antall fartøydøgn som langt oversteg tradisjonelt fiske i fiskervernsonen ved Svalbard og i Svalbards territorialfarvann og indre farvann. Forskriften ble derfor endret ved forskrift 9 mai 1997, som innførte begrensninger i antall fiskedøgn i tillegg til begrensninger i antall fartøyer. En lignende regulering ble innført av Den nordvest-Atlantiske fiskerierorganisasjonen (NAFO) i rekefisket ved Flemish Cap i Canada i 1996.

Det er også lagt begrensninger på annet fiske. Pr 1999 er det innført årlige forskrifter om forbud mot å fiske lodde, uer, blåkveite og norsk vårgytende sild i Svalbards territorialfarvann og indre farvann og i fiskevernsonen.

I tillegg til innsatsregulering er det både i fiskevernsonen og i Svalbards territorialfarvann og indre farvann fastsatt bestemmelser om utøvelse av fisket, bl a bifangst, minstemål, maskevidde, forbud mot utkast av fisk, rapporteringsplikt, kontroll og håndheving, jf forskrift 28 april 1978. Det er kystvakten som kontrollerer og overvåker at fisket foregår i tråd med fastsatte reguleringer.

Stenging av felt benyttes som virkemiddel i tilfeller med stor innblanding av yngel i fangstene. Det er dessuten fastsatt regelverk for bruk av ny fangsteknologi, som f eks sorteringsrist i reketrål og torsketrål. Det er tillatt å drive fiske i områder som er stengt fordi innblandingen av yngel er for stor, dersom man har installert sorteringsrist i trålen.

6.3.3.3 Internasjonale forpliktelser

Globale avtaler

Konvensjonen om trekkende arter av ville dyr (Bonn-konvensjonen) (1980)

Bonn-konvensjonen er en global konvensjon – forhandlet frem av UNEP (United Nations Environmental Program) som spesielt gjelder trekkende arter, men som i stor grad overlapper Bern-konvensjonen og Ramsar-konvensjonen. Konvensjonen ble vedtatt 23 juni 1979 og trådte i kraft 1 november 1983. Norge ratifiserte avtalen i 1985.

I fortalen anerkjennes at ville dyr må vernes til menneskehetens beste, og at det eksisterer et ansvar for å overlate denne arven til framtidige generasjoner. Det uttales at ville dyr har en verdi ut fra miljømessige, økologiske, genetiske, vitenskapelige, estetiske, rekreasjonsmessige, kulturelle, utdanningsmessige, sosiale og økonomiske hensyn, men uten at det er søkt å prioritere mellom disse.

Konvensjonen baserer seg dels på å etablere generelle plikter, og dels på å fastsette et særskilt vern for arter som finnes på Vedlegg I og plikt til å inngå avtaler for arter som finnes på Vedlegg II.

Vedlegg I gjelder trekkende arter som står i fare (som er nærmere definert i artikkel I). Parter som omfattes av artenes utbredelsesområde skal etter artikkel III søke å beskytte habitatene og beskytte der det er hensiktsmessig, mot hindringer for deres migrasjon, beskytte mot faktorer som setter artene i fare, inkludert å kontrollere utsetting av fremmede arter. Det viktigste er imidlertid at disse partene forplikter seg til å forby fangst av arter på Vedlegg I, med visse begrensede unntak. Partene skal så snart som mulig underrette sekretariatet om slike unntak.

Artikkel IV omfatter trekkende arter som er oppført på Vedlegg II og som skal omfattes av internasjonale avtaler. På Vedlegg II skal oppføres arter som har en ugunstig vernestatus (som også er nærmere definert i artikkel I) og som trenger internasjonale avtaler for bevaring, og arter som har en bevaringsstatus som ville tjene betydelig på internasjonale avtaler. Parter som har slike arter, skal søke å inngå slike avtaler hvor dette ville tjene artene. Partene blir også oppfordret til å inngå avtaler om arter som ikke finnes på Vedlegg II. Artikkel V inneholder retningslinjer for avtalene. Direktoratet for naturforvaltning opplyser at det er inngått tre slike avtaler for Europa, hvorav en avtale om vannfugl er relevant for Svalbard (African-Eurasian Waterbird Agreement, undertegnet 16 juni 1995).

Vannfuglavtalen tar sikte på å skape et juridisk grunnlag for en felles vern og forvaltningspolicy i utbredelseslandene for trekkende vannfugl. Avtalen er foreløpig ikke ratifisert av Norge. Uavhengig av vannfuglavtalen er det inngått en bilateral overenskomst med Skottland (Storbritania) om vern av og forvaltning av Svalbards populasjon av hvitkinngås. Hvitkinngås er en art som omfattes av vannfuglavtalen, og overenskomsten med Skottland er i samsvar med intensjonen i denne avtalen.

Artikkel VI annet punkt krever at partene underretter konvensjonens sekretariat om hvilke trekkende arter i Vedlegg I og II som har sin utbredelse i vedkommende stat. I St meld nr 22 (1994-95) er det i vedlegg 1 gjort rede for hvilke arter på Svalbard som finnes på vedleggene i Bonn-konvensjonen.

Artiklene VII til IX inneholder bestemmelser om samarbeidsorganer under Bonn-konvensjonen.

Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter

Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES) er en global konvensjon som tar sikte på å verne dyr og planter gjennom å regulere den internasjonale handelen med disse. Avtalen ble undertegnet i Washington 3 mars 1973 og ble ratifisert av Norge i 1976, jf St prp nr 126 (1975-76) og Innst S nr 295 (1975-76).

Konvensjonen inneholder ingen plikter som direkte tar sikte på bevaring av disse artene eller deres habitat; den skal sikre en indirekte beskyttelse mot overbeskatning gjennom begrensning og kontroll av handelen.

Det uttales i konvensjonens fortale at ville dyr og planter er en uerstattelig del av jorda som må bevares for denne og kommende generasjoner. Det pekes på betydningen av disse artene ut fra en estetisk, vitenskapelig, kulturell, rekreasjonsmessig og økonomisk synsvinkel, uten at det er prioritert mellom disse ulike verdiene.

Artikkel I inneholder definisjoner, hvor bl a deler og derivativer av dyr og planter tildels omfattes av begrepet eksemplarer. Videre defineres bl a handel, re-eksport og innføring i en stat av eksemplarer tatt utenfor nasjonal jurisdiksjon, altså på åpent hav.

Artikkel II fastsetter hvilke arter som skal oppføres på de tre vedleggene under konvensjonen. Vedlegg I omfatter alle arter som er truet med utryddelse, og som er eller kan bli berørt av handel. Handel med slike arter må reguleres strengt og kan bare tillates i eksepsjonelle tilfeller. Vedlegg II skal inneholde (a) arter som ikke nødvendigvis er truet med utryddelse, men som kan bli det om ikke handelen blir regulert og (b) andre arter som også må bringes under kontroll for at regulering av artene under (a) skal være effektiv. Vedlegg III skal inneholde alle arter som en part utpeker, hvor parten regulerer utnyttelsen og hvor samarbeid med andre parter om regulering av handelen trengs.

Artikkel III regulerer eksport, import, re-eksport og innføring fra havet av arter oppført i Vedlegg I. Tilsvarende regulerer art IV og VI slike aktiviteter for arter på henholdsvis Vedlegg II og III. I hovedsak er det felles for disse gruppene at det kreves tillatelse for eksport, import, re-eksport og innføring fra havet, men betingelsene varierer med hvilket Vedlegg artene er oppført på. I St meld nr 22 (1994-95) er det i vedlegg 1 gjort rede for hvilke arter på Svalbard som finnes på vedleggene i CITES. Her kan særlig nevnes at isbjørn er oppført på Vedlegg II (jf om isbjørnavtalen nedenfor). Siden Svalbard er en del av Norge, kan innførsel og utførsel mellom Svalbard og fastlandet ikke anses som import og eksport i konvensjonens forstand.

Regionale avtaler**Avtale om vern av isbjørn (Isbjørnavtalen)**

Isbjørnavtalen ble undertegnet 15 november 1973 og ratifisert av Norge i 1975, jf St prp nr 6 (1974-75) og Innst S nr 74 (1974-75). Avtalen er inngått mellom de fem arktiske statene Canada, Danmark, Norge, Sovjetunionen (Russland) og USA. Den fastsetter i artikkel I et forbud mot fangst av isbjørn. Visse unntak følger imidlertid av artikkel III, hvor det gis adgang til fangst (a) for vitenskapelige formål, (b) av bevaringshensyn, (c) til forebyggelse av alvorlig forstyrrelse av forvaltningen av andre arter, (d) til lokale folkeslag under anv-

endelse av tradisjonelle fangstmetoder, (e) hvor fangst med tradisjonelle metoder har eller kan ha vært foretatt av statens egne borgere.

Om bakgrunnen for disse unntakene heter det i St prp nr 6 (1974-75):

«Punkt c) åpner adgang til felling av isbjørn som på en alvorlig måte forstyrrer forvaltningen av andre levende ressurser og ble inntatt etter norsk ønske for å ivareta den spesielle situasjonen som foreligger i forbindelse med «skadebjørn» som forstyrrer selfangst. Punktene d) og e) omhandler unntak fra fangstforbudet for de lokale folkegrupper, det vil i realiteten si lokalbefolkningen på Grønland, i Nord-Canada og Alaska.» (s. 2).

Norsk fangstmannstradisjon omfattes ikke av unntaket i punkt e).

Artikkel II fastsetter en plikt til å iverksette tiltak for å bevare økosystemer som isbjørnen lever i, særlig ved å verne habitater. Etter artikkel V kreves det at det innføres forbud mot eksport, import og handel med isbjørn eller deler av slike som er tatt i strid med avtalen.

Artikkel VI fastsetter at det skal vedtas og håndheves lovgivning og andre tiltak til gjennomføring av avtalen. Det opprettes ingen samarbeidsorganer under avtalen, men partene har møttes for å drøfte forvaltningen av isbjørn.

Bernkonvensjonen (se "*Vern og forvaltning av arter*" i kap 6.3..2.3)

I forbindelse med ratifikasjonen av Bernkonvensjonen har Norge avgitt en erklæring, jf St prp nr 12 1985-86, hvor det sies at med hensyn til kongerikets territorier på Svalbard og Jan Mayen, vil Norges regjering fremme en nasjonal naturvernpolitikk for den ville flora, ville fauna og de naturlige leveområder som er i samsvar med bestemmelsene i den konvensjonen, med en reservasjon med hensyn til vern og forvaltning av bestanden av polarrev på Svalbard.

Den første bestemmelse om fauna er artikkel 6 som gir tilsvarende spesiell plikt som for flora i artikkel 5 til å fastsette passende og nødvendige lovgivningsmessige og administrative tiltak for å sikre bevaring av de dyrearter som er listet opp i Vedlegg II. Dette omfatter blant annet isbjørn og hvalross. Det er fastsatt visse minstekrav til hva som skal forbys, som bl a omfatter forbud mot forsettlig fangst, mot ødeleggelse av områder brukt til yngling, forstyrrelse av dyrene, eggsanking, og besittelse av og innenlandsk handel med disse dyreartene hvor slikt forbud ville bidra til effektiviteten til denne artikkelen. Dette innebærer et omfattende vern bl a av isbjørn og hvalross, og ikke bare krav om fastsettelse av fangstforbud. Forbudet mot nasjonal handel utfyller CITES-konvensjonens forbud mot internasjonal handel (jf nedenfor).

Artikkel 7 krever at partene fastsetter passende og nødvendige lovgivningsmessige og administrative tiltak for å sikre bevaringen av de dyrearter som er oppregnet i Vedlegg III. Utnyttelsen av disse artene skal reguleres for ikke å sette bestandene i fare. Også her er det fastsatt visse minstereguleringer, bl a om fredningstider eller andre regler om utnyttelsen, passende midlertidige eller lokale utnyttelsesforbud, og passende reguleringer av salg.

I forbindelse med forvaltningen av gaupe, jerv, bjørn og ulv uttales følgende generelt om tolkningen av artiklene 6 og 7 i St meld nr 35 (1996-97):

«Det fremgår av artikkel 6 og 7 samanhalt med artikkel 9 i konvensjonen at kvart einskilt partsland på sjølvstendig grunnlag pliktar å halde oppe levedyktige bestandar av artar som er omfatta av

konvensjonen og som naturleg førekjem innanfor landet sine grenser.» (s. 14)

Artikkel 8 fastsetter forbud mot visse fangstmetoder som ikke diskriminerer eller som kan medføre lokal utryddelse eller alvorlig forstyrrelse av arter oppregnet i Vedlegg III (eller dersom fangst tillates etter artikkel 9 også Vedlegg II). Dette gjelder spesielt fangstmetoder oppregnet i Vedlegg IV. Norge har bl.a. reservert seg når det gjelder fangstmåter for sel og hval etter Vedlegg IV, jf St prp nr 12 (1985-86).

Artikkel 11 fastsetter en samarbeidsplikt og en plikt til å fremme og koordinere forskning innenfor de områder konvensjonen dekker. I tillegg bestemmes at partene under visse vilkår skal oppmuntre til utsetting av eksisterende truede arter, mens utsetting av fremmede arter strengt skal reguleres.

6.3.3.4 Miljøvernsamarbeid under Arktisk råd

Programmet for vern av arktisk flora og fauna, Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) har i særlig grad fokusert på habitatvern/vern av områder og forvaltningsstrategier for utvalgte arter. Miljøvernministerene i de åtte arktiske statene vedtok i 1996 en strategi og et handlingsplan for et sirkumpolart nettverk av verneområder som landene nå arbeider med å følge opp. Likeledes er forvaltningsplaner for enkelte arktiske sjøfuglarter under arbeid. Overvåking av biologisk mangfold, samt spørsmål omkring vern og forvaltningssregimer for marine områder er blant nye satsingsområder. CAFF vil til utenriksministermøtet i Arktisk Råd i 2000 legge fram en CAFF Overview Report som omhandler status og trender for arktis flora og fauna.

6.3.4 Utvalgets vurderinger

6.3.4.1 Lovfesting av fredningsprinsippet for alle arter

Fredningsprinsippet er det klareste rettslige uttrykk for ønsket om å beskytte de forskjellige arter av flora og fauna og det samlede biologiske mangfold. Det bidrar til å sette fokus på artene og deres betydning i økosystemene istedenfor på menneskenes utnytting av dem. Rettslig sett innebærer fredningsprinsippet at menneskelige inngrep i flora og fauna må ha hjemmel i lov. Fredningsprinsippet kan også forstås som en skranke mot utryddelse av arter, slik at en fullmakt i loven til å åpne for beskatning ikke må brukes så langt at man ikke opprettholder levedyktige bestander av de forskjellige arter.

I fastlandslovgivningen er fredningsprinsippet lovfestet for landpattedyr og fugler, amfibier og krypdyr (vilt), jf viltloven § 3 første ledd jf § 2. For fisk er fredningsprinsippet lovfestet for anadrome laksefisk (i praksis laks, sjørøret og sjørøye) og for annen fisk i vassdrag og deler av vassdrag hvor det går anadrome laksefisk, jf lov 15 mai 1992 nr 47 om laksefisk og innlandsfisk m v § 4. For andre dyreklasser og arter og for floraen er det ikke lovfestet noe fredningsprinsipp. For isbjørn gir lov 22 mars 1957 nr 4 om fangst av isbjørn ikke uttrykk for noe fredningsprinsipp, og loven står slik sett i en viss motsetning til viltloven. På Svalbard er fredningsprinsippet fastslått for fugler og landpattedyr i viltforskr § 3 og for røye i røyeforskr § 3.

Norge er bundet av internasjonale konvensjoner som til dels forplikter til å innføre et fredningsprinsipp. Bernkonvensjonen 19 september 1979 forplikter til strenge vernetiltak etter konvensjonens artikkel 6 for alle arter oppført i vedlegg II til konvensjonen. For Svalbards del har dette betydning for isbjørn,

hvalross og en rekke fuglearter. For arter som er oppført på konvensjonens vedlegg III (bl a storkobbe og ringsel), kreves det tiltak for å sikre en kontrollert og begrenset utnyttning som gjør at bestanden opprettholdes, sml utk § 23 annet ledd.

Både de eksisterende regler og de miljømål som følger av St meld nr 22 (1994-95), jf Innst S nr 11 (1996-97), gjør at *utvalget* finner det klart at miljøvernloven bør bygge på fredningsprinsippet, som bør komme klart til uttrykk i loven. Spørsmålet er dermed hvilke klasser og arter av flora og fauna som fredningsprinsippet bør lovfestes for.

Utvalget foreslår et generelt fredningsprinsipp som i utgangspunktet omfatter alle arter, både marine og terrestriske. Dette blir knesatt i utk § 24, jf definisjonene av flora og fauna i utk § 3. Forslaget markerer de ulike arters likeverdighet for bevaring av økologisk mangfold og sammenhengen mellom artene i økosystemet, herunder sammenhengen mellom økosystemet i havet og på land, som er karakteristisk for Svalbard. Vi viser ellers til "*Særlig om marine arter*" i kap 6.3.4.4 nedenfor når det gjelder lovens anvendelse på marine arter. I tillegg til den prinsipielle, økologisk baserte begrunnelsen for et generelt fredningsprinsipp vil *utvalget* vise til at dette vil gi en mer oversikkelig regulering totalt sett.

Utvalgets forslag betyr en vesentlig utvidelse når det gjelder artsfredningen på Svalbard, som vil gjelde også for planter og andre dyr enn landpattedyr og fugler. På samme måte er det en vesentlig utvidelse i forhold til artsfredningen på fastlandet. Bare bakterier og virus vil falle helt utenfor fredningsprinsippet som *utvalget* foreslår, jf definisjonene av flora og fauna i utk § 3.

For dyr innebærer fredningsprinsippet at det ikke er tillatt å «jage, fange, skade eller avlive» dem eller skade egg, reir eller hi, uten at dette har særskilt hjemmel. For floraen vil fredningsprinsippet innebære at det som utgangspunkt ikke er tillatt å ødelegge eller fjerne planter eller plantedeler. Men både for planter og dyr er det behov for visse unntak fra fredningsprinsippet.

6.3.4.2 Generelt om unntak fra fredningsprinsippet

I praksis er det sjelden aktuelt med et absolutt fredningsprinsipp, annet enn for sjeldne eller sårbare arter. Skal det være menneskelig virksomhet på Svalbard, slik det er forutsatt både i målne for svalbardpolitikken og i svalbardtraktaten, må det gjøres visse unntak. Dette vil *utvalget* diskutere nærmere under "*Begrensninger i florafredningen*" i kap 6.3.4.3 for florafredningen og under "*Generelle unntak fra faunafredningen*" i kap 6.3.4.5 for faunafredningen.

Unntak fra fredningsprinsippet kan gjelde avliving eller forstyrrelse og beskadigelse. Lovlig menneskelig virksomhet vil ofte føre med seg en viss forstyrrelse av flora og fauna som nødvendig konsekvens, men omfanget av forstyrrelsene kan begrenses ved å tilpasse virksomheten til naturmiljøet. Selv ordinær ferdsel til fots vil kunne skade plantedekket, særlig hvis det er tale om gjentatt ferdsel i samme spor.

Når fredningsprinsippet er det rettslige utgangspunkt, må adgangen til avliving knyttes til bestemte kriterier. Etter hvert som teknologien har utviklet seg, er det mange eksempler på at en fri adgang til å beskatte (avlive) en art fort kan bli en trussel mot artens eksistens. Lenge før beskatningen blir så sterk, kan det inntre endringer i det naturlige økosystemet fordi balansen mellom bestanden av forskjellige arter blir endret. Begrensningene i adgangen til avliving kan særlig gjelde omfang (f eks kvotereguleringer) eller formål. Reelt sett kan også det også begrense uttaket dersom adgangen til avliving kanalis-

eres til bestemte personer eller grupper, eller dersom bruken av innsatsfaktorer som redskaper, fartøyer mv begrenses.

Avliving kan skje for forskjellige formål. Høsting skjer med sikte på konsumpsjon. Avlivingen kan bidra til bestandsregulering der en art som følge av andre menneskelige inngrep har mistet sine naturlige fiender. Det kan også skje for mer statuspregete formål (troféjakt). Avliving kan videre skje for vitenskapelige formål, av dyrevernhensyn (for å unngå ekstra lidelse hos et dyr som allerede er skadet), eller for å forebygge skade som ellers kunne bli voldt på mennesker eller eiendom. Denne oversikten er nok til å vise at de forskjellige formålene med avliving kan ha ulik verdi.

Når det gjelder avliving ut fra dyrevernhensyn, bemerker *utvalget* at dyrevernloven 20 desember 1974 nr 73 også gjelder for Svalbard, jf lovens § 33. Dyrevernloven § 6 annet ledd gir enhver rett til å avlive dyret på human måte i samsvar med lovens § 10, dersom det er synlig sykt, skadet eller hjelpeløst, og det er klart at dyret ikke kan leve eller bli friskt, og avliving er nødvendig for å spare det for fortsatt lidelse. Men storvilt må etter dyrevernlovens bestemmelse ikke avlives dersom det er mulig å få tak i politi innen rimelig tid. Etter forskr 11 august 1978 § 6 tredje ledd (som ikke er videreført i viltforskriften) var det imidlertid nødvendig med tillatelse fra sysselmannen til å felle skadet eller lidende vilt. Høyesterett tok i en kjennelse i Rt 1988 s 872, som gjaldt felling av skadet isbjørn på Hopen, stilling til flere spørsmål som disse reglene reiser på Svalbard. Høyesterett la til grunn at det kan forekomme tilfelle hvor dyrevernlovens regel gir adgang til felling uten at det var gitt tillatelse etter 1978-forskriften. Varslingskravet etter dyrevernloven § 6 annet ledd, som etter loven gjelder for storvilt, vil få anvendelse i forhold til både svalbardrein og isbjørn.

Bruk av bedøvende midler innebærer også en forstyrrelse som er et inngrep i fredningsprinsippet. Dette kan likevel være aktuelt ved vitenskapelige undersøkelser (særlig i samband med merking) eller ved forvaltningsoppgaver, f eks når rein bedøves for å kunne fjerne tauverk og vaier fra geviret ut fra dyrevernhensyn. I slike tilfelle vil det være adgang til å gi tillatelse etter utk § 37, henholdsvis hjemmel i dyrevernloven § 6 første ledd.

6.3.4.3 Begrensninger i florafredningen

I forhold til florafredningen anser *utvalget* uten videre at det er nødvendig med et unntak for slitasjeskader som normalt følger av lovlig ferdsel og godkjent virksomhet, jf utk § 25 annet ledd. Men i en tillatelse til godkjent virksomhet etter utk §§ 56 eller 57 vil det være aktuelt å sette vilkår for å begrense slitasjen. Utk § 60 vil gi adgang til å sette slike vilkår. Det kan også være aktuelt å avslå en søknad om tillatelse på grunn at de skader på plantedekket som tiltaket vil medføre.

I de to såkalte plantefredningsområdene fra 1932, som omfatter noen av de mest beferdete områdene på Svalbard, er det et alminnelig forbud mot innsamling og ødeleggelse av planteveksten (unntatt for skade som nødvendig følge av bergverksdrift eller annen næringsvirksomhet), jf forskr 26 februar 1932 § 1. Denne hovedregelen synes å ha preget folks holdning til plantelivet på Svalbard, først og fremst blant fastboende, men også blant tilreisende. Det gjør at f eks blomsterplukking praktisk talt ikke forekommer, og medfører reelt sett en god beskyttelse av floraen. Når det skal utformes generelle regler for Svalbard, vil *utvalget* finne det uheldig dersom ikke dette reelle vernet blir videreført. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det ikke

åpnes noen adgang til plukking eller innsamling av planter til privat bruk. Ikke minst er dette et viktig signal å gi turister som kommer til Svalbard – et signal som kan ha betydning for holdningen til naturen på Svalbard generelt. *Utvalget* mener at plantefredningen også må gjøre at det blir forbudt å bruke planter på Svalbard kommersielt.

Utvalget foreslår imidlertid to begrensede unntak fra florafredningen. For det første bør innsamling av flora til bruk i forskning og undervisning være tillatt. Men innsamlingen må ikke gjøre noe vesentlig inngrep i bestanden på stedet. På denne måten unngår man at floraen blir forringet og at sjeldne botaniske forekomster blir utryddet. *Utvalget* ser ikke grunn til å gjøre innsamling for forsknings- og undervisningsformål avhengig av en særskilt dispensasjon, slik regelen er for plantefredningsområdene fra 1932 (jf forskr 26 februar 1932 § 3).

For det annet foreslår *utvalget* at innsamling av sopp skal være tillatt, jf utk § 26. Sopplukking vil neppe kunne bli noen reell trusel mot bestanden eller mot det økosystem som soppen er en del av, siden høstingen i praksis bare gjelder fruktlegemet og ikke mycelet (hyfene) i jordbunnen. *Utvalget* viser ellers særlig til at sopplukking er tradisjon i russiske bosettinger. *Utvalget* er også kjent med at det skjer en viss sopplukking til bruk i restaurantnæringen i Longyearbyen, og finner ikke tilstrekkelig grunn til å utelukke dette.

6.3.4.4 Særlig om marine arter

Som nevnt i "*Lovfesting av fredningsprinsippet for alle arter*" i kap 6.3.4.1 mener *utvalget* at samspillet mellom livet på land og i havet gjør at svalbardmiljøloven også bør gjelde for marine arter. Samtidig vil *utvalget* foreslå at fiskerimyndighetene ved forskrift skal kunne tillate fiske innenfor Svalbards territorialfarvann med hjemmel i svalbardmiljøloven § 29 slik at bl a det rekefiske som foregår i dag kan fortsette. *Utvalget* foreslår at det lovfestes at det ved utarbeidelse av slik forskrift, skal legges vekt på å sikre en bærekraftig forvaltning i tråd med vanlige prinsipper for forvaltning av de marine levende ressurser. De deler av saltvannsfiskeloven som gjelder for fiske, (bl a regler om håndheving og kontroll), bør fortsatt gjelde for fiske innenfor fire nm. *Utvalget* viser i denne sammenheng til at det er tale om et regelverk som må harmoniseres med de regler som ellers gjelder, og hvor noen av virkemidlene går ut over det som miljøvernloven tar sikte på å gi hjemmel for. Med en slik løsning ser *utvalget* ikke vansker med å la loven gjelde for alle marine arter.

Utvalget ser at utgangspunktene for regelverket for fiske innenfor og utenfor fire nm etter dette forslaget vil være forskjellig, og at det kan anføres prinsipielle argumenter for at forvaltningen av bestander som forflytter seg, bør reguleres med samme utgangspunkt i hele utbredelsesområdet. I de tilfeller der det tillates fiske på arter som fiskes både utenfor og innenfor territorialgrensen, mener *utvalget* at fiskerimyndighetene bør kunne harmonisere regelverket slik at det ikke får praktiske konsekvenser for utøvelse av fiske og fangst på begge sider av territorialgrensen. Det kan gjøres ved at fiske som ikke er forbudt utenfor territorialgrensen tillates også innenfor, dersom det er forenlig med prinsippet om bærekraftig forvaltning.

Med utgangspunkt i at svalbardmiljøloven omfatter alle arter, mener *utvalget* at lovforslaget kan bidra til å understreke behovet for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene omkring Svalbard.

Fangst av krepssdyr og skjell vil etter forslaget også reguleres etter svalbardmiljøloven. Det vil etter *utvalgets* vurdering kunne sikre at man i en even-

tuell vurdering av om man skal åpne for haneskjelltråling, også vil måtte legge vekt på den skade slik tråling gjør på havbunnen og den betydning dyret har i økosystemet.

For sjøpattedyrene på Svalbard har innføring av fredning vært viktig. Særlig hvalrossen har historisk vært truet av utryddelse på grunn av den beskatning som har skjedd. Hvalrossen har vært fredet siden 1952, og sjøpattedyr ellers siden 1978 (jf forskr 11 august 1978 om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen § 4 jf § 2). *Utvalget* mener det er viktig å sikre at sjøpattedyrene på Svalbard fortsatt er fredet, og går inn for at miljøvernloven bør være hjemmelsgrunnlaget for forskrifter om forvaltning av sjøpattedyr. *Utvalget* har imidlertid kommet til at det bør være ulikt utgangspunkt for de sjøpattedyrene som i all hovedsak er hjemmehørende i Svalbardområdet og utgjør viktige elementer i økosystemet der, dvs hvithval, hvalross, svalbardsteinkobbe, ringsel og storkobbe. De som er hjemmehørende i Svalbardområdet foreslås omfattet av den generelle fredningen i loven som tillater kontrollert og begrenset høsting, mens de øvrige sjøpattedyrene som hovedsakelige har sitt utbredelsesområde utenfor Svalbards territorialfarvann og som sporadisk gjester Svalbard, skal reguleres som annen marin fauna, dvs etter prinsippet om bærekraftig forvaltning, jf ovenfor om fiske.

Utvalget tar ikke med dette stilling til om det administrative ansvar for forvaltningen av sjøpattedyr som er hjemmehørende på Svalbard bør overføres fra Fiskeridepartementet (jf forskrift 11 august 1978 § 20) med underliggende organer til Miljøverndepartementet med underliggende organer. Dette spørsmålet om ansvarsfordelingen mellom departementene hører under Kongen, jf Grunnloven § 12. Det kan likevel reises spørsmål om en slik overføring vil være naturlig, blant annet i lys av at ca 60 % av territorialfarvannet rundt Svalbard omfattes av bestemmelser om områdevern

Når fredningsprinsippet skal gjelde for marine arter, vil det også omfatte marin flora (tang og tare mv). *Utvalget* er oppmerksom på at havbunnsvekster lett vil bli påvirket av tråling etter reker og skjell mv. Dette må i tilfelle overveies å tas hensyn til når det fastsettes regler om slik fangst, jf utk § 29. Så langt trålingen er innenfor lovlige rammer, vil det være tale om «godkjent virksomhet» som fredningsprinsippet ikke er til hinder for, jf utk § 27 annet ledd. *Utvalget* er kjent med at det er en viss praksis med å sanke tang til mat. *Utvalget* foreslår at innsamling av tang og tare til privat bruk vil være tillatt, jf utk § 26.

6.3.4.5 Generelle unntak fra faunafredningen

Utvalget ser behov for noen generelle begrensninger i faunafredningen.

Det er ikke til å unngå at encellede dyr og virvelløse dyr kan bli skadet eller drept ved lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet. *Utvalget* foreslår at det tas hensyn til dette ved en egen bestemmelse i utk § 27 annet ledd. *Utvalget* foreslår videre at det skal være en generell adgang til å avlive virvelløse dyr (og encellede dyr) som volder skade eller er til plage (f eks fluer og mygg). Dette blir ivaretatt gjennom utk § 31 annet ledd.

Smågnagere kan også være til skade eller ulempe der de måtte finnes i bosettingene. De er ikke noen del av Svalbards naturlige fauna, men er kommet med skip fra det europeiske fastland. *Utvalget* ser det primært som ønskelig at de ikke etablerer seg permanent på Svalbard. På denne bakgrunn foreslår *utvalget* at det skal være en generell adgang til å avlive smågnagere, jf utk § 31 annet ledd. Vi viser i den sammenheng til at for smågagere gjelder

det også på fastlandet særlige unntak fra fredningsprinsippet, jf viltloven § 3 annet ledd.

6.3.4.6 Høsting i form av jakt, fangst og fiske

På Svalbard er det bare aktuelt med jakt på rein, rev og rype (foruten ringsel og storkobbe), samt enkelte trekkfugler. I lys av hovedmålet om å bevare den upåvirkete villmarksnaturen, er det i St meld nr 22 (1994-95) på denne bakgrunn gitt uttrykk for at målet for høstingen må være en begrenset beskatning uten å påvirke bestandsstrukturen i de enkelte populasjoner (s 58). I utvalgets lovforslag blir dette reflektert i utk § 23 annet ledd.

Utvalget foreslår at hjemlene for å gi adgang til og regulere jakt, fangst og fiske i gjeldende regelverk i hovedsak blir ført videre i miljøvernloven. De nærmere regler om adgangen til høstingen bør gis ved forskrift.

I reguleringen av jakt og fangst på pattedyr og fugler er det hittil skilt mellom vedtak om å åpne for jakt og fangst i det hele (jaktbarhet), vedtak om jaktidsrammer og fastsetting av jakttider innenfor de fastsatte jaktidsrammer, jf for fastlandet viltloven § 9 og for Svalbard viltforskr §§ 6-7. For sjøpattedyr er det ikke noe slikt skille i regelverket, jf forskr 11 august 1978 § 4. Det finnes heller ikke i regelverket for innlandsfiske, jf røyeforskr § 12 og for fastlandet innlandsfiskel § 33.

Utvalget mener at det her er rom for forenkling. Det er rimelig å opprettholde et skille mellom vedtak om å åpne for høsting overhodet og fastsetting av høstingstid. Jakttidene etter viltforskriften har til nå vært satt lik jaktidsrammene. Etter *utvalgets* mening bekrefter dette at det ikke er behov for særskilte vedtak om jaktidsrammer. Utk § 28 er bygd opp i samsvar med dette.

Når det skal tas stilling til hvilke arter som det skal drives jakt og fangst på eller hvilke vassdrag man skal tillate fiske i, og i hvilket tidsrom, mener *utvalget* at det først og fremst bør vurderes om høstingen kan foregå uten at det får nevneverdig betydning for bestandens sammensetning og naturlige utvikling, jf utk § 28 fjerde ledd. En slik vurderingsnorm faller naturlig dels fordi bevaring er det hovedmål som er satt for bestandene, dels fordi rekreasjon er hovedbegrunnelsen for å tillate jakt på Svalbard. Med ordet «nevneverdig» foreslår *utvalget* formell oppmyking sammenlignet med den gjeldende regel for fastsetting av jakttid i viltforskr § 7 tredje ledd. Men den gjeldende regel er neppe realistisk når den synes å forutsette at høsting kan skje uten at det påvirker bestandens sammensetning og utvikling overhodet. Når det vurderes hvilke arter som skal være jaktbare, bør det også legges vekt på kjøtt- og skinnverdien og på at jakten ikke skal ha preg av troféjakt.

For enkelte arter kan det reises spørsmål om det er grunn til å lovfeste en absolutt fredning, slik at det ikke kan åpnes for jakt på arten. *Utvalget* har vurdert dette spørsmålet for isbjørn og hvalross. Tidligere overbeskatning har bragt disse artene nær utryddelse på Svalbard, og det er gjennom flere tiårs fredning (for hvalross siden 1952, for isbjørn siden 1973) at bestandene er bygd opp igjen til et nivå som kan sikre overlevelsen. Det kunne ligge nær å la dette få uttrykk ved en absolutt fredning i miljøvernloven. For isbjørnens del kan de internasjonale forpliktelser etter isbjørnavtalen 15 november 1973, som ikke tillater alminnelig jakt på Svalbard, trekke i samme retning. Nyere forskning kan tyde på at isbjørnen kan bli truet på grunn av høye PCB-verdier. For både isbjørn og hvalross kan det sies at i den alminnelige bevissthet er fremstående symboler for Svalbards fauna. *Utvalget* har likevel ikke latt dette være

avgjørende, for økologisk sett inntar hverken isbjørn eller hvalross noen slik særstilling fremfor andre arter, som kan tenkes å ha mer av en nøkkelfunksjon i økosystemet. Men utvalget forutsetter at hjemmelen i utk § 28 første ledd ikke vil bli brukt til å åpne for jakt på isbjørn eller hvalross, slik at lovforslaget vil gi disse artene det samme vernet som gjeldende lovgivning.

Når det gjelder fastsettingen av jakttid, har det for landpattedyr og fugler etter viltforskriften av 1996 ikke vært adgang til å fastsette jakttid i yngle- eller hekketiden (viltforskr § 7 annet ledd). Det samme gjelder på fastlandet (vilt § 9 annet ledd avslutningsvis). For sjøpattedyrene er det ikke noen slik begrensning i forskriften av 1978, og den gjaldt da heller ikke for landpattedyr og fugler før den nye viltforskriften. *Utvalget* mener at både god økologisk forvaltning og dyrevernhensyn tilsier yngletidsfredning, og foreslår at viltforskriftens prinsipper videreføres og gjøres gjeldende også for sjøpattedyr og innlandsfisk. Dette prinsippet er også i samsvar med internasjonale konvensjoner (jf Bernkonvensjon art 6 bokstav c).

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å drive jakt og fangst i julen (24-31 desember) og i påsken (langfredag, påskeaften og første påskedag). *Utvalget* mener at dette mangler en økologisk begrunnelse, og bestemmelsene er derfor utelatt i lovforslaget.

Direktoratet – eller etter delegasjon sysselmannen – bør ha adgang til å begrense omfanget av høstingen på ulike måter. Det kan være aktuelt å fastsette kvoter (både samlet og for den enkelte som høster) og områdebegrensninger. Særlig for innlandsfisk (røye) kan det være aktuelt å begrense høstingen til bestemte vassdrag, siden det kan være tale om genetisk atskilte bestander i forskjellige vassdrag. For jakt kan det være aktuelt å gi forskjellige regler for uttak av hanner, hunner og ungdyr, og begrense høstingstiden til en bestemt del av døgnet eller uken og regulere jegerantallet i område og tid. Også andre tiltak for å regulere omfanget av høstingen for å virkeliggjøre det overordnede prinsippet i utk § 23 kan komme på tale.

Høsting må skje på en måte som ivaretar dyrevernhensyn (human jakt), jf utk § 28 tredje ledd. Det skal skje med de redskaper og på de måter som er tillatt ved forskrift, jf utk § 28 tredje ledd. Dette innebærer bl a at det ikke kan brukes gift til avliving uten at det er hjemlet i en forskrift. *Utvalget* legger til grunn at det bare vil bli tillatt brukt redskaper som er selektive. Utvalget foreslår opprettholdt et uttrykkelig forbud mot å bruke luftfartøy, luftputefartøy, motorkjøretøy og kunstig lys til høstingen. Dette innebærer at nevnte fremkomstmidler og redskap ikke må brukes til å lokalisere eller forfølge byttet eller avlede dets oppmerksomhet, og det må heller ikke skytes fra slike kjøretøyer eller fartøyer. Derimot bør det selvsagt ikke være noe i veien for å bruke f eks snøscooter til transportformål eller til oppsyn med utsatte feller, innenfor de alminnelige regler i utk §§ 71 flg om motorisert ferdsel på Svalbard.

Innenfor disse rammene bør utgangspunktet være at enhver har rett til å høste vilt og innlandsfisk, jf utk § 30. For å utøve retten til høsting må man løse et kort som angir hva, når og hvor man har rett til å jakte, fangste eller fiske. Nærmere regler om dette og om jegerprøve som vilkår for jaktkort må fastsettes i forskrift. Det bør også være adgang til å stille krav om at den som høster, gir informasjon til sysselmannen om fangsten og eventuelt stiller deler av den (f eks kjeven av reinsdyr) til rådighet for vitenskapelig bruk. Et slikt krav må i tilfelle begrenses til det som kan begrunnes i vitenskapelige og forvaltningsmessige formål for å kunne følge bestanden og dens utvikling. Det kan ikke stilles et slikt krav i den hensikt å dele fangstutbyttet.

Erfaringen har vist at enkelte arter er mer attraktive for jegere enn andre. Det er særlig svalbardrype og svalbardrein som det er interesse for å jakte på. Det har i de siste årene vært fastsatt kvoter for rein, og sysselmannen gjorde også vedtak om kvoter for rype i 1998. Ved fordeling av kvotene bør det etter *utvalgets* syn være adgang til å favorisere fastboende på Svalbard fremfor tilreisende, fordi rekreasjon og lokal ressursutnyttning er hovedbegrunnelsen for å åpne for jakt. Adgangen til forskjellsbehandling kan også brukes for andre arter, f.eks. fiske etter røye i de mest populære fiskevannene, eller røyefiske med garn, som kan gi relativt stor fangst og derfor bør begrenses. En slik differensiering – og eventuelt utelukkelse av tilreisende – vil være basert på tilknytning til Svalbard og ikke nasjonalitet, og vil derfor ikke være i strid med likebehandlingsprinsippet i svalbardtraktaten.

6.3.4.7 Enerett til høsting – fangstmanssområder

Fangstmannstradisjonen er en viktig del av Svalbards historie og kultur. De senere år er det maksimalt 5-6 personer som har overvintret i egne eller statseide fangsthytter.

Utvalget mener at miljøvernloven bør legge til rette for å kunne opprettholde fangstmannstradisjonen i en målestokk som er forenlig med bevaringsmålet, og ønsket om at høsting også skal kunne være et lokalt rekreasjonstilbud. Dette bør kunne skje ved en adgang for sysselmannen til å gi overvintrende fangstfolk en enerett til høsting av alle eller visse høstbare arter innenfor et angitt område, jf. utk § 30 fjerde ledd. Det bør foretas offentlig utlysning før det skjer noen slik tildeling. En slik fangstmannstradisjon kan etter *utvalgets* syn også kombineres med tilsynsoppgaver som kan gi miljøvernmyndighetene verdifull informasjon om miljøtilstanden i fangstmansområdet. Det kan være aktuelt å gi forskrift om inndeling eller opprettelse av et begrenset antall fangstområder utenfor verneområdene, slik at denne inndelingen tjener som grunnlag for tildeling av eneretter. En slik forskrift bør i tilfelle sysselmannen fastsette.

Også fangstfolk med slik enerett til høsting må følge de alminnelige reglene for høsting. Dette betyr at enerett bare kan gis for arter som det er åpnet adgang til høsting på, og bare i den fastsatte høstingstid og med redskaper og metoder som ellers gjelder. Det vil imidlertid være adgang til å fastsette særregler for fangstfolk i forskriftene om høstingstid og høstingsmåter etter utk § 28 annet og tredje ledd.

Det kan reises spørsmål om en enerett til høsting for overvintrende fangstfolk er forenlig med svalbardtraktatens artikkel 2. Tredje ledd i artikkel 2 forbeholder enn enerett til jakt for okkupanter som etter prosedyren i henhold til svalbardtraktaten har fått anerkjent sin eiendomsrett til visse arealer. Av størst interesse i forhold til fangstmanssområder er det at eneretten vil gjelde i 10 kilometers radius fra foretakets hovedsete. Bestemmelsene i artikkel 2 tredje ledd må respekteres ved tildeling av fangstmanssområder, men det vil neppe være noe praktisk problem, og vil ikke gjøre fangstmansordningen som sådan i strid med svalbardtraktaten. *Utvalget* antar at en enerett for overvintrende fangstfolk heller ikke strider mot artikkel 2 første ledd, som fastsetter lik rett til jakt og fiske for traktatpartenes undersåtter. Det kan ikke antas at denne bestemmelsen stiller krav om at de alle skal ha adgang til jakt og fiske så sant det overhodet blir åpnet for det. Men den utelukker at det bare på grunnlag av nasjonalitet gjøres forskjell på traktatpartenes statsborgere ved tildeling av enerett og eventuelt opphold i fangsthytter. Dette kravet er imid-

lertid ikke til hinder for en slik fangstmannsordning som utvalget foreslår, men stiller visse krav til praktiseringen av den.

6.3.4.8 Biotopvern

Bevaring av arter kan ikke sikres bare ved et slikt direkte vern mot avliving og forstyrrelse som fredningsprinsippet er uttrykk for. Også artenes leveområder må sikres. I arktiske områder kan det være særlig behov for dette, fordi artene – eller populasjonene – kan være spesielt tilpasset bestemte habitater. Skifte av leveområder kan da ha store konsekvenser for populasjonen. Det kan derfor være grunn til å verne utvalgte biotoper, f eks områder som er særlig viktige for en art, eller habitater til populasjoner med spesielle genetiske tilpassninger selv om arten i seg selv ikke er truet. Et slikt vern vil kunne innebære begrensninger i ferdsel og bruk av arealer. En ren ferdselsbegrensning vil etter *utvalgets* forslag kunne gjennomføres i medhold av utk § 73. Et mer generelt vern av leveområdet må skje i form av områdevern. Når det er begrunnet i ønske om å verne bestemte leveområder for visse arter, er det opprettelse av naturreservat eller biotopvernområde som vil være aktuelt, jf utk §§ 17 og 18 med utvalgets nærmere drøftelse nedenfor i "*Utvalgets vurderinger*" i kap 6.5.4.

6.3.4.9 Nødverge/nødrett

Når en dyreart er fredet, vil avliving være ulovlig og straffbart. Men noen få arter kan i visse situasjoner skape alvorlig fare for mennesker eller betydelig materiell skade. I praksis vil dette gjelde isbjørn.

Slike situasjoner kan i noen grad forebygges. Aktiv oppsøking av isbjørn, f eks som ledd i en slags safari, kan skape fare for at isbjørnen angriper. Dette er en hovedbegrunnelse bak regelen i viltforskr § 3 fjerde ledd, som bestemmer at «det er forbudt å lokke til seg, forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret og uroet på en måte som kan medføre fare for såvel isbjørn som mennesker». Dessuten betyr regelen en konkretisering av fredningsprinsippet når det gjelder forstyrrelse av isbjørn. *Utvalget* mener det er behov for å opprettholde en slik regel i miljøvernloven, jf utk § 27 fjerde ledd. Erfaringene med viltforskriftens regel har imidlertid vist at det er vanskelig å håndheve en bestemmelse som forutsetter bevis for forstyrrelse eller uro. *Utvalget* foreslår derfor at forstyrrelse gjøres til et alternativt vilkår. En overtredelse vil da foreligge så sant den aktive handlingen medfører forstyrrelse av isbjørnen eller kan medføre fare for menneske eller isbjørn. Bestemmelsen konkretiserer og skjerper den generelle aktsomhetsplikten i utk § 5.

Når et eller flere dyr skaper en særlig fare fordi de tar opphold ved faste eller midlertidige bosettinger, kan det av hensyn til folks sikkerhet eller fare for store materielle skader være nødvendig å fjerne dem fra området. Utgangspunktet må være at dette vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og at tiltak bare settes i verk med tillatelse fra sysselmannen, jf utk § 32 (som svarer til viltforskr § 12). Et alternativ til avliving vil være å skremme vekk dyret eller bedøve og fjerne det. Slike alternativer må prøves i rimelig utstrekning før avliving kan skje.

I noen tilfelle vil situasjonen være så akutt at det ikke er råd å innhente noen tillatelse fra sysselmannen. Hvilken adgang bør det da være til avliving ut fra nødverge- eller nødrettsbetraktninger?⁴

Straffeloven har alminnelige regler i § 47 om adgangen til nødrett, og i § 48 om en noe videre adgang til nødverge mot «rettsstridige angrep». Det har vært omdiskutert om den mer omfattende nødvergeregelen gjelder ved angrep fra dyr, men i rettspraksis er det nå lagt til grunn at § 48 i noen grad anvendes analogisk i slike situasjoner, jf Høyesteretts avgjørelser i Rt 1978 s 553 og 1988 s 928. Kjennelsen i 1978 gjaldt en fangstmann som innenfra fangsthytta ved to anledninger hadde skutt isbjørn som kom helt nær hytta. Fangstmannen ble kjent skyldig i overtredelse av de regler om isbjørnfredning som da gjaldt (forskr 26 juni 1970 i medhold av isbjørnloven), særlig fordi han selv hadde oppsøkt faren ved sitt fangstopp hold og ikke truffet tilstrekkelige foranstaltninger for alternative tiltak.⁵

I forhold til angrep fra villlevende dyr er det særlige regler om avliving i selvforsvar (uten at begrepene nødverge og nødrett er brukt) i viltloven § 11. Bestemmelsen gir også adgang til å felle vilt under direkte angrep på bufe eller tamrein (hvis det ikke er gjort unntak i forskrift fordi det gjelder en spesielt truet art eller bestand), men ikke for å avverge annen materiell skade. Det har vært stor diskusjon om utformingen av bestemmelsen som en del av rovviltpolitikken, og den ble senest endret i 1995. Anvendelsen av bestemmelsen har vært oppe for Høyesterett ved flere anledninger, jf Rt 1989 s 1306, 1990 s 1259 og 1997 s 1341, som gjelder skiftende utforminger av bestemmelsen. I viltlovens forarbeider er det forutsatt at straffelovens alminnelige regler om nødverge og nødrett gjelder ved siden av viltl § 11, men det har neppe noen betydning i praksis.

For Svalbard ble det innført en egen regel om adgang til å felle vilt «når fellingen anses påkrevet for å fjerne en akutt fare for alvorlig personskade eller betydelig materiell skade, eller når det foreligger annen nødstilstand» i forskr 11 august 1978 § 6 første ledd. Den ble vurdert av Høyesterett i en kjennelse i Rt 1988 s 875, som gjaldt fare for rasering av en uværshytte på Hopen. Bestemmelsen gjelder fortsatt i forhold til sjøpattedyr. For øvrig er regelen avløst av viltforskr § 11 første ledd annet punktum, som gir adgang til felling som «må anses påkrevet for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person eller avverge betydelig materiell skade».

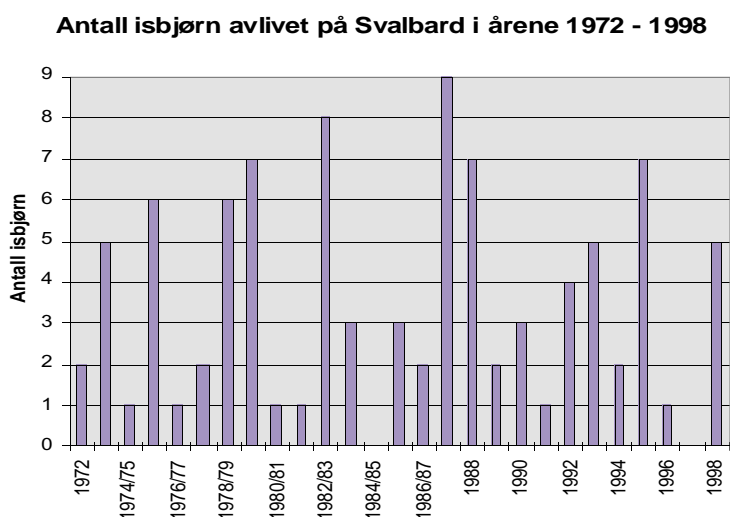
Disse spørsmålene står i en annen stilling på Svalbard enn på fastlandet. På fastlandet er problematikken i hovedsak knyttet til husdyr- og reindriftsnæringene med streifbeite i grisgrendte strøk. På Svalbard er det primært spørsmål om sikkerhet for folk og rent materielle skader som eventuelt også kan ha betydning for sikkerheten. Den diskusjon om nødverge og nødrett som har funnet sted når det gjelder rovviltforvaltningen på fastlandet, har derfor liten interesse for Svalbard. Praktisk sett kan diskusjonen for Svalbards del begrenses til å gjelde isbjørn.

Utvalget mener det er grunn til å ta utgangspunkt i de erfaringer man har med gjeldende regelverk for Svalbard og den virkning det har hatt for isbjørnbestanden. ⁴ i Figur 6.3 viser at registreringene av antall isbjørn som er skutt i nødverge eller etter tillatelse fra sysselmannen siden 1972, med små variasjoner ligger på et stabilt lavt nivå. I samme periode har isbjørnbestanden vært økende. Utvalget mener derfor at gjeldende regel ikke fører til felling av isbjørn i den grad at det medfører noe inngrep av betydning for bestanden, og

4. Det er ikke noe skarpt skille mellom begrepene nødrett og nødverge når det er tale om angrep fra dyr. Skillet har størst interesse når det er tale om å anvende de alminnelige regler om nødrett og nødverge i straffeloven §§ 47 og 48.

5. Kjennelsen er nærmere omtalt i Backer: Naturvern og naturinngrep (Oslo 1986) s 335.

foreslår derfor at viltforskriftens regel med noen mindre justeringer beholdes i miljøvernloven.



Figur 6.3 Sysselmannen på Svalbard

Til forskjell fra fastlandet er det et problem på Svalbard at isbjørn av og til gjør store materielle skader, f eks på hytter eller forskningsinstallasjoner. Utvalgets forslag innebærer – i tråd med viltforskriften – at også dette kan gi grunnlag for felling i nødverge. I enkelte tilfelle vil relativt store materielle verdier kunne være truet. Etter Høyesteretts praksis vil det imidlertid bli stilt «strengt krav for at fare for materiell skade skal kunne gi grunnlag for rettmessig felling av isbjørn», jf Rt 1988 s 875 (877). Ofte vil det være mulighet for å få kontakt med sysselmannen for å få særskilt fellingstillatelse etter utk § 32 når bjørnen tar opphold ved faste eller midlertidige bosettinger, og det er fare for betydelig materiell skade. I så fall vil det ikke være grunnlag for nødverge dersom det kan la seg gjøre å få kontakt.

6.3.4.10 Utsetting og innførsel

Nye arter som ikke har en naturlig plass i økosystemet kan føre til endringer i Svalbards særegne flora og fauna. Selv om de fleste arter ikke har overlevelsesmuligheter på Svalbard, kan konsekvensene tenkes å bli store dersom nye arter skulle være i stand til å etablere seg. *Utvalget* foreslår derfor et generelt forbud mot innførsel og utsetting av viltlevende planter og dyr på Svalbard. Det bør imidlertid være adgang til å gi tillatelse etter en nærmere vurdering av følgene, noe som f eks kan være aktuelt dersom det skulle bli tale om reintroduksjon av bestander. For innførsel bør hjemmelen til regulering være mer omfattende enn for utsetting, slik at den kan tjene til effektiv gjennomføring på Svalbard av Norges forpliktelser etter Washingtonkonvensjonen av 1973 om internasjonal handel med truede arter (CITES). En effektiv kontroll på Svalbard vil være et lite bidrag til beskyttelse av truede arter andre steder i verden, som fremfor alt er truet av den beskatning som skyldes etterspørsel forårsaket av et internasjonalt marked.

Også preparering og preparantvirksomhet bør kunne reguleres på Svalbard på tilsvarende måte som på fastlandet. *Utvælget* foreslår derfor en hjemmel for forskrifter om dette, jf utk § 36.

6.4 Vern og forvaltning av kulturminner

6.4.1 Miljøtilstand

Spor etter menneskelig aktivitet på Svalbard er i stor grad lokalisert langs vest- og sydkysten av Spitsbergen, der luft- og havstrømmer har skapt et varmere klima og bedre fangst- og levevilkår enn på mer værharde deler av øygruppen. Landskapet i disse områdene preges likevel lite av den tidligere bruken. Det skyldes at infrastruktur ikke ble bygd i større grad enn det som var nødvendig for å gjennomføre aktivitetene. All bosetting på Svalbard har fram til de seneste tiår utelukkende vært knyttet til utnyttelse av naturressursene. Før man på 1900-tallet fikk tettstedsstrukturer gjennom etablering av «company towns» i tilknytning til bergverksdriften, var bosettingen spredd og i stor grad sesongbetonet. Dette er en vesensforskjell fra fastlandet, der forskjellig utnyttelse og bruk gjennom flere tusen år mange steder har ført til gjennomgripende endringer av landskapet.

Som beskrevet i "*Særskilte trekk ved Svalbard*" i kap 3 har den menneskelige aktiviteten vært knyttet til høsting av naturressursene gjennom fangst og mineraluttak, samt til vitenskapelig utforskning av dem. Sporene etter menneskelig opphold skriver seg fra 400-årsperioden fra Willem Barentz kom til øygruppen og frem til i dag. Tabell 6.1 gir en grov inndeling av kulturminnene etter ulike aktiviteter og historiske epoker.

6.4.2 Påvirkning av kulturminner

Kulturminnene på Svalbard utsettes for både naturlig og menneskelig påvirkning. Truslene mot Svalbards kulturminner er av en annen karakter enn på fastlandet, der truslene i første rekke er en følge av press på arealene. På Svalbard trues kulturminneverdier utenfor bosettingene og deres nærmeste omland kun unntaksvis av utbyggingsplaner. Derimot kan den økende ferdselen til fjerntliggende områder være et problem.

Kulturminnene og deres nære omgivelser er sårbare. Naturlige prosesser som vindslitasje, råte, erosjon og isbjørnbesøk bryter over tid kulturminnene ned, og kan til og med fjerne dem helt på relativt kort tid, f eks som følge av kysterrosjon. Dette er en naturlig utvikling, som det for mange kulturminner verken er praktisk mulig eller ønskelig å sette inn tiltak mot. For enkelte kulturminner med særlig stor kulturhistorisk og/eller opplevelsesmessig verdi vil det imidlertid være aktuelt å iverksette forebyggende tiltak f eks for å motvirke kysterrosjon.

Etttersom det ikke har vært gjennomført regelmessige målinger er det vanskelig å si noe detaljert om hvordan slitasjesporene har utviklet seg over tid. På enkelte lokaliteter på Nordvest-Spitsbergen er slitasje på kulturminnene blitt et problem, f eks på den mest besøkte lokaliteten Gravodden i Magdalenefjorden. I 1998 besøkte vel 15000 turister Gravodden.

Frem til den første kulturminneforskriften trådte i kraft i 1974, var det intet forbud mot å ta med seg løse kulturminner fra øygruppen. Man vet at «souvenir-jegere» har tatt med seg ulike typer fredete kulturminner også etter denne tid, men man har ingen oversikt over omfanget.

Aktiv ødeleggelse av kulturminner har også forekommet. I utgangspunktet var det en del av fangstmannstradisjonen å bruke forlatte hus og hytter som materialer. Etter den nye kulturminneforskriften av 1992 er de fleste hytter og rester etter disse fredet, og slikt er derfor ikke lenger tillatt. I noen tilfeller er det tydelig at folk som har ferdes i terrenget, har bidratt aktivt til ødeleggelse av kulturminner ved f eks å bruke kulturminner som ved til leirbålet.

6.4.3 Dagens kulturminneforvaltning

Nedenfor gis en grov beskrivelse av prinsipper for dagens forvaltning av kulturminner på Svalbard.

Tabell 6.1: Oversikt over kulturminnetyper

Hvalfangst Ca. 1600 – 1750	Fangststasjoner med spekkovner og hustuffer Graver
Russisk fangst Ca. 1700 – 1850	Fangststasjoner med hustuffer 2 stående bygninger Vrakdeler fra båter (?lodjer?) Graver
Norsk fangst Ca. 1800 –	Fangststasjoner med hytter eller tufter Fangstredskaper bl.a. revefeller, selvskudd for isbjørn Fangstbåter Graver
Vitenskapelige ekspedisjoner 18- og 1900-tallet	Overvintringsstasjoner med bygninger og tufter. Rester etter redskaper og teknisk utstyr Graver
Nordpolsekspedisjoner luftveien 1896 – 1928	Hustuffer Rester av ballonghus Rester av luftskipshangar Luftskipsmast og annet teknisk utstyr
Mineralutvinning 1900 -	Bygninger og tufter Gruver Teknisk utstyr for mineralutvinning og transport Graver
Offentlige anlegg 1911 –	Bygninger Fyrlykter og sjømerker Teknisk utstyr
Annen verdenskrig 1940 – 1945	Hytter og hustuffer Flyvrak Kanonstillinger Værvarslingsstasjoner med teknisk utstyr og fluktdepoter
Norske og russiske bosettinger	Sammensatte kulturmiljøer i utvikling med gruveanlegg, transportanlegg og andre tekniske anlegg Bygninger for et bredt spekter av formål

Kilde: St meld nr 22 (1994-95)

6.4.3.1 Generelt

Kulturminneforvaltningens hovedoppgave er å sikre at et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer bevares som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet. På Svalbard medfører påvirkning av kulturminner gjennom nedbryting og slitasje at det er nødvendig å sikre et større antall av samme typer kulturminner.

Det har gjennom en årrekke vært foretatt systematiske registreringer av kulturminner. Å ha oversikt over bestanden av kulturminner/hvilke kulturminner som finnes og deres tilstand er en nødvendig forutsetning for at forvaltningen skal kunne foreta prioriteringer og treffe avgjørelser om forskjellige typer vernetiltak.

Arkeologer fra en rekke nasjoner har siden 1950-årene gjennomført en rekke utgravinger på Svalbard. Ettersom kulturminner er en ikke-fornybar ressurs og antallet arkeologiske lokaliteter er begrenset, har norske myndigheter lagt opp en restriktiv praksis når det gjelder å gi dispensasjon til arke-

ologiske undersøkelser. Dette gjelder både for terrestriske og marinarkeologiske undersøkelser.

For å sikre kulturminner mot slitasje fra turisme, friluftsliv og annen ferdsel, iverksettes det forskjellige former for informasjons- og tilretteleggingstiltak. Sysselmannen har fra midten av 1990-årene begynt arbeid med skilting og annen type informasjonsvirksomhet i tilknytning til mye besøkte lokaliteter. Det kan også være aktuelt å skjerme enkelte utsatte lokaliteter gjennom å innføre adgangsbegrensning. Videre utprøves det et overvåkings-system for å vurdere ferdselsslitasje på et utvalg av utsatte lokaliteter.

Når det gjelder tiltak mot aktiv ødeleggelse av kulturminner vil man, som ledd i sysselmannens skjerpede innsats overfor miljøkriminalitet, starte et utvidet samarbeid med tollmyndighetene for bedret kontroll i forhold til ulovlig utførsel av kulturminner. Sysselmannen prioriterer etterforskning av brudd på kulturminneforskriften, jf *"Miljøkriminalitet og praktiseringen av straffebestemmelse på Svalbard"* i kap 9.7.2..

6.4.3.2 Kulturminner utenfor bosettingene

Bygninger og andre typer stående inretninger som vitner om tidligere tiders spredte virksomhet på øygruppen er kulturminner som er direkte oppfattbare for folk som ferdes utenfor bosettingene. Bygningsvern inngår som én sentral del av sysselmannens forvaltningsoppgaver. Det er ikke mulig å vedlikeholde alle slike kulturminner, og det foretas derfor prioriterte istandsettings- og vedlikeholdstiltak på et mindre antall anlegg. Ved en slik prioritering blir i tillegg til kulturminnefaglig vurdering lagt vekt på ulike kriterier som varierer med kulturminnets lokalisering, se nedenfor.

Bygninger og anlegg der det ikke blir satt igang noen form for tiltak, vil gradvis bli brutt ned der de ligger. De vil likevel være en viktig ressurs for forskning og som en del av opplevelsen, og det er derfor viktig at de ikke fjernes. På mange lokaliteter opplever den besøkende illusjonen om å være den første på stedet etter at fangstmannen eller ekspedisjonen forlot stedet. For en del kulturminner er det derfor lite ønskelig å iverksette tiltak som skilting, opprydding eller tilrettelegging. I andre tilfeller er det nødvendig med slike tiltak pga stort besøk. Når det gjelder forvaltning av kulturminner i naturreservater og nasjonalparker, vises det til *"Områdevern"* i kap 6.5.

6.4.3.3 Kulturminner i bosettingene

I Ny-Ålesund er en stor del av bebyggelsen automatisk fredet. Både der, i Longyearbyen og i Pyramiden er samtlige bygninger og tekniske og industrielle kulturminner registrert og vil bli vurdert med sikte på verneplanlegging og som grunnlagsmateriale for arealplanarbeidet. Vurderingen foretas både med bakgrunn i objektenes kulturhistoriske betydning og ut fra deres tilstand. I Barentsburg er det foreløpig ikke foretatt noen systematisk registrering av kulturminner, og man har derfor ingen fullstendig oversikt over tilstanden til de enkelte objekter.

Generelt kan man si at både kulturmiljøet og kulturminnene i bosettingene har vært og er utsatt for ulike typer press. Karakteristiske og vesentlige trekk i helhetsbildet kan påvirkes av nyere bygge- og anleggsvirksomhet, enten ved at landskapsbildet endres, eller at enkelte kulturminner desimeres eller fjernes. Dette gjelder f eks eldre identitetsskapende infrastrukturelementer som er viktige historiefortellende brikker for å forstå kulturmiljøets

bakgrunn og utvikling. Mange kulturminner som dokumenterte bosettingenes eldste historie gikk tapt under krigen, og det er også derfor desto viktigere å ta vare på de gjenværende.

I arealplanforskriften har man forsøkt å legge til rette for at kulturminnene skal bevares i sin rette sammenheng ved at kulturminneområder merkes av i planene.

6.4.4 Rettshistorisk oversikt og gjeldende rett

Gjeldende forskrift om vern av kulturminner på Svalbard ble vedtatt ved kgl res 24 januar 1992 med hjemmel i svalbardlovens § 4.

6.4.4.1 Rettshistorisk oversikt

Svalbardloven av 1925 åpnet for å utarbeide «alminnelige forskrifter» for bla fredning av «fortidslevninger», som inngår i oppregningen av mulige fredningsobjekter i § 4 på linje med «dyr, planter, naturformasjoner og landstrekninger». Verdien av kulturminner ble tydeligvis høyt verdsatt av myndighetene, idet man så tidlig som i 1926 sendte et forslag om generell fredning av kulturminner på Svalbard på høring, sammen med spørsmål om totalfredning av Nordvest-Spitsbergen, botanisk fredning av to større områder samt fredning av planter og dyr på Bjørnøya.

Det kom ikke mer ut av arbeidet med kulturminnefredning i den omgang. Spørsmålet om fredning ble deretter tatt opp igjen på 1960-tallet, etter at det i 1950- og 60-årene var blitt gjennomført seks arkeologiske undersøkelser. I tillegg hadde man helt fra før 1920 vært bekymret for tilreisendes plyndring av graver.⁶ For perioden mellom 1920 og frem til 1950-tallet finnes det ingen opplysninger om arkeologiske utgravninger. Den første faglige arkeologiske ekspedisjon fant sted i 1955.

Med mer generell vernebevissthet ble souvenirjakt et erkjent problem og antatt å ha så stort omfang at Industridepartementet i påvente av en kulturminneforskrift fant det betimelig å be selskaper med aktivitet på Svalbard om å ta saken opp med sine ansatte. Disse «kan ha en viss tendens til å samle inn som souvenirer forskjellige gjenstander av kulturhistorisk verdi. Man ber henstilt til de ansatte at slik virksomhet unnlates, og at mulige funn innrapporteres til sysselmannen eller Tromsø Museum».⁷

Den første forskrift om fredning m.v av kulturminner på Svalbard og Jan Mayen ble vedtatt ved kgl res 21 juni 1974 med hjemmel i svalbardloven § 4 og lov om Jan Mayen § 2. Forskriften bygget i hovedsak på fornminneloven av 1951 (lov av 29 juni 1951 nr 3 om fornminne), som ble erstattet av den gjeldende kulturminneloven av 1978. Forskriften gjelder fremdeles for Jan Mayen, jf "*Oversikt over miljøvernreglene for Jan Mayen*" i kap 11.3.3.

Bakgrunnen for å vedta en ny kulturminneforskrift i 1992 var behovet for å få innført verneregler som både var bedre stedstilpasset og mer egnet til å kunne regulere det økte presset man opplevde overfor viktige kulturminneessursene på Svalbard. Presset gjaldt både for å undersøke arkeologiske lokaliteter og det gjaldt turisttilstrømming og økt ferdsel, herunder souvenirsanking.

6. Susan Barr: «Staten, forskningen og Spitsbergentraktaten – om Norsk Polarinstituttets forgjengere før og etter 1920» (1995).

7. Brev fra Departementet for Industri og Håndverk til Total Marine Norsk A/S, Norsk Fina A/S, Norsk Polarnavigasjon A/S og SNSK A/S datert 26. Juni 1972.

6.4.4.2 Hovedinnholdet i gjeldende forskrift

Forskriften er inndelt i fire kapitler. Bestemmelsene er i følge foredraget til kgl res «så langt mulig lagt opp til parallelle bestemmelser i kulturminneloven, men er tilpasset stedlige forhold».

Kulturminner defineres i forskriften som spor etter menneskelig virksomhet. Forskriften skiller mellom faste og løse kulturminner. Forskriften omhandler en rekke ulike virkemidler som fredning (enkeltvis eller som del av et større område), undersøkelse, registrering, vedlikehold, istandsetting og vitenskapelig granskning av faste kulturminner. Når det gjelder løse kulturminner, inneholder forskriften bestemmelser om fredning, eiendomsrett, oppbevaring og utførsel. Videre har forskriften bestemmelser om faste kulturminner som, gjennom undersøkelser og arkeologiske utgravninger, gjøres om til løse funn. Bestemmelsene her gjelder tillatelse til å gjennomføre slike gravninger, konservering, avleveringsplikt samt deponeringsregler.

Faste kulturminner

Faste kulturminner defineres i § 2 som «kulturminner som er fysisk knyttet til grunnen». Definisjonen bygger på den generelle definisjonen av «kulturminner», jf over. Utover dette er faste kulturminner ikke eksemplifisert. Med «fysisk knyttet til grunnen» forstås kulturminner som sitter fast i grunnen eller som må anses for å være en del av et fast kulturminne og som fysisk befinner seg på stedet. Som eksempel vises det til bestemmelsen i § 5 annet ledd som fastslår at «spor etter menneskegraver av alle slag», herunder også bein og beinrester som ligger «over markoverflaten» anses som et fredet fast kulturminne.

Kulturminner som skriver seg fra 1945 eller tidligere er automatisk fredet, jf § 5. Begrepet «automatisk fredet» benyttes også i kulturminneloven. Automatisk fredning (legalfredning) innebærer at fredningen ble innført ved vedtak av forskriften og følger direkte av den.

I den første kulturminneforskriften av 1974 var grensen for legalfredning satt til år 1900. Nåværende grense ble innført ved vedtakelsen av gjeldende kulturminneforskrift. I foredraget til kgl res anføres det bl a: «Den bebyggelse og infrastruktur som i dag er i bruk på Svalbard er så vidt ny, at en legalfredning bare i liten utstrekning vil kunne komme i konflikt med privat eiendomsrett og med private eieres behov for planlegging og utnyttelse (...) utvidelsen har sin bakgrunn i at skillet på år 1900 har vist seg å være lite hensiktsmessig. Bl a betyr det at ingen bygninger, tekniske innretninger mv fra industrialiseringsperioden – som begynte rett etter århundreskiftet – er legalfredet. Det samme gjelder minner fra norsk fangstvirksomhet i dette århundre og minner fra forsknings- og ekspedisjonsvirksomhet (...) Ved at grensen for automatisk fredning settes til 1945 vil kulturminner fra siste verdenskrig også bli inkludert». Graver og gravrester er automatisk fredet uansett alder, jf § 5 annet ledd. Det gjelder også gravplasser i og ved de faste bosettingene på Svalbard, jf foredraget til kgl res.

Rundt de automatisk fredete kulturminnene gjelder det en sikringssone på 100 meter regnet fra kulturminnets «synlige eller kjente ytterkant», jf § 6. Sikringssonen anses etter forskriften som en del av kulturminnet.

Tidligere var sikringssonen 5 meter, jf forskriften fra 1974. På fastlandet gjelder en 5 meter sikringssone fra kulturminnets synlige ytterkant dersom ikke området er særskilt avgrenset. På bakgrunn av at utbyggingspresset aldri vil «bli noen spesielt kompliserende faktor i denne sammenheng»⁸ ble 100-

meters grensen vedtatt i den gjeldende kulturminneforskriften. Av hensyn til kulturminner i områder som er i bruk, har sysselmannen adgang til å fastsette en mindre sikringssone, enten rundt hele eller i en eller flere retninger, jf § 6 første ledd tredje punktum.

Et kulturminne som er yngre enn 1945 og som ikke omfattes av § 5 annet ledd om graver, kan fredes ved enkeltvedtak av Riksantikvaren dersom det har særskilt kulturhistorisk verdi, jf § 7. Bestemmelsene om sikringssone gjelder ikke for kulturminner som fredes med hjemmel i § 7. For å sikre et område rundt slike kulturminner vil Riksantikvaren måtte vedta områdefredning etter § 20.

Virkningen av at et fast kulturminne er fredet, angis i § 9. Det er forbudt å skade, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller skjemme fredet fast kulturminne eller sette i gang tiltak som kan fremkalle at slikt skjer. Bestemmelsen svarer stort sett til kulturminnelovens § 3. Forbudet gjelder innenfor sikringssonen som nevnt i § 6. I tillegg er det etter § 9 annet ledd ikke tillatt å slå leir, sette opp telt, brenne bål eller foreta lignende aktiviteter på vegetasjonsdekket mark innenfor sikringssonen. Sysselmannen har adgang til å gjøre unntak for så vidt gjelder aktiviteter som nevnt i annet ledd.

Etter forskriftens § 10 påhviler det den som er ansvarlig for et tiltak å undersøke om dette vil komme i konflikt med fredete kulturminner. Undersøkelsesplikten skal gjennomføres ved planlegging av tiltaket og kostnadene skal dekkes av tiltakshaveren, jf §§ 10 og 12. Plikten omfatter bla registrering i felt og vil i praksis bli gjennomført av sysselmannen.

Den som vil sette igang tiltak som vil være i strid med fredning, skal melde fra til sysselmannen minst ett år før tiltaket planlegges igangsatt, jf § 11. Sysselmannen kan fravike ett-årsfristen etter skriftlig søknad fra tiltakshaver. Dette tilsvarer bestemmelsene om melding om tiltak i naturvernforskriften kap III, bortsett fra kravet om skriftlig søknad for forkortelse av fristen.

Riksantikvaren skal ta stilling til om tiltaket kan gjennomføres dersom fredet kulturminne blir berørt, jf § 11. Dersom tiltaket blir tillatt (dispensasjon fra fredning), kan Riksantikvaren sette vilkår for gjennomføringen. I de tilfeller det blir nødvendig med særskilt gransking eller særtiltak for å verne kulturminner i forbindelse med lovlige tiltak etter §§ 10 eller 11 skal utgiftene dekkes av tiltakshaveren, jf § 12 første ledd. Tiltakshaverens plikt til å dekke kostnader omfatter også rapport fra granskningen samt langtidskonservering av funn som kommer frem under utgravningen, jf § 12 annet ledd. Slike funn skal oppbevares på de faste oppbevaringssteder som er bestemt ved forskrift jf § 23, dersom ikke Riksantikvaren finner grunn til å gi tillatelse til midlertidig oppbevaring annet sted, jf § 12 tredje ledd.

Sysselmannen kan med hjemmel i § 13 «søke etter, registrere, måle opp og avbilde fredede kulturminner». De tiltak som er nevnt i paragrafen vil i de aller fleste tilfeller kunne gjennomføres av enhver dersom ikke kulturminnet skades eller eiendomsrett eller bruksrett krenkes. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for sysselmannen til å gjennomføre undersøkelser eiere eller brukere ellers vil kunne nekte.

Sysselmannen kan utføre vedlikehold som er nødvendig for å «pleie og anskueliggjøre» fredede faste kulturminner, jf § 14 første ledd bokstav a. Med andre ord kan f.eks. sysselmannen sette i stand fredete hytter i privat eie ut fra kulturhistoriske eller vitenskapelig interesse, dersom eieren eller brukeren er varslet og gitt anledning til å uttale seg.

Riksantikvaren kan gi tillatelse til utgraving eller andre tiltak når det er nødvendig for å granske «slike kulturminner», jf § 14 første ledd bokstav b. Dersom kulturminnet er i bruk, er det en forutsetning at eieren eller brukeren har gitt samtykke til tiltaket. Uansett om samtykke gis, kan Riksantikvaren etter forutgående varsel sørge for at kulturminnet ikke forfaller, jf § 15. Etter § 14 annet ledd kan Riksantikvaren gi anerkjente vitenskapelige institusjoner i inn- og utland tillatelse til å foreta vedlikehold og gransking etter første ledd. Det er her særlig ment å legge til rette for de øvrige traktatlandenes interesse i å foreta vitenskapelige undersøkelser.

Konsekvensen av en utgraving er at det faste kulturminnet flyttes fra sitt opprinnelsessted og inn i museum. Den som gis tillatelse til utgraving vil være ansvarlig for utgifter til den arkeologiske utgravingen, langtidskonservering av funn og utarbeidelse av rapport.

Løse kulturminner

Løse kulturminner er spor etter menneskelig virksomhet som ikke sitter fast i grunnen eller anses som en del av et fast kulturminne, jf § 2 tredje ledd. Bestemmelser om slakteplasser for dyr er nedfelt i "*Rettslige forutsetninger for regelverket*" i kap 4 om løse kulturminner, jf § 17. Begrunnelsen for dette var at skjelettresten etter dyr ikke er festet til grunnen. Skjelettresten på slakteplasser for hvalross og hvithval er fredet som løse kulturminner uavhengig av alder, jf § 17. Det samme gjelder skjelettresten i forbindelse med selvsjakk for isbjørn. Slakteplassene for hvalross og hval er viktige kilder til kunnskap om den eldste fangsthistorien og dens ressursgrunnlag. Isbjørnjakten pågikk frem til fredningen av isbjørn i 1973.

Løse kulturminner som skriver seg fra 1945 eller tidligere er automatisk fredet dersom de har «tilknytning til menneskelig virksomhet på Svalbard». Ifølge foredraget til den kongelige resolusjon om forskriften vil bestemmelsen «ikke innebære begrensninger i rådigheten over gjenstander som fremdeles brukes av eieren».

Kulturminner som er yngre enn 1945 kan fredes dersom de er av særskilt kulturhistorisk verdi, jf § 18.

Virkningen av at et løst kulturminne er fredet, er at det er forbudt å «skade» kulturminnet eller fjerne det fra funnstedet jf § 19. Den som finner et løst kulturminne plikter å melde fra til sysselmannen, jf § 19. Staten har eiendomsretten til løse kulturminner dersom det ikke lenger er «rimelig mulighet til å finne ut om det er noen eier eller hvem som er eier», jf § 16, men Riksantikvaren kan overlate kulturminnet til finneren, jf § 19 siste ledd. Finneren kan uansett tilstå finnerlønn.

Områdefredning

For å sikre kulturminnets virkning i miljøet eller for å verne vitenskapelige interesser kan Riksantikvaren frede et område rundt et fredet fast kulturminne, jf § 20 første ledd.

Videre kan et område med særskilt kulturhistorisk verdi fredes, jf § 20 annet ledd. Formålet er å ta vare på sammenhenger og helheter i miljøet hvor de enkelte elementer isolert sett ikke behøver å være fredningsverdige. Det innebærer at det ikke er noe vilkår at området er tilknyttet en fredet bygning, et fredet bygningsmiljø eller andre fredete kulturminner, men slike kan også

være med å begrunne en fredning. Det kan f eks dreie seg om områder med kulturminner som har et innbyrdes system.

Bestemmelsene tilsvare i hovedsak kulturminneloven slik denne lyder etter lovendringer i 1992.

Pr 1 1 99 har bestemmelsene om områdefredning ikke blitt anvendt på Svalbard. Det kan skyldes den relativt store sikringssonen på 100 meter i alle retninger rundt fredede faste kulturminner.

Utførsel

Forskriften har forbud mot utførsel av kulturminner fra Svalbard, jf § 21. Forbudet gjelder kulturminner som er funnet eller har sin opprinnelse på Svalbard. Riksantikvaren er gitt myndighet til i særlige tilfeller å tillate utførsel fra Svalbard, blant annet for å sikre at vitenskapelige ekspedisjoner skal kunne gjennomføre konservering av funn i sine hjemland. Dersom det gis tillatelse til utførsel settes det vilkår om tilbakelevering. I tillegg til den omfattende samlingen ved Universitetet i Tromsø finnes det i dag større og mindre samlinger med arkeologiske materialer fra Svalbard ved norske og utenlandske institusjoner, herunder i Nederland, Polen og Danmark. Dette er kommet til de utenlandske institusjonene på legalt vis fordi det etter den tidligere kulturminneforskriften sjelden ble gitt klausul om tilbakelevering ved dispensasjoner. Det er et mål at utgravd materiale fra Svalbard skal samles på Svalbard, og det arbeides med å etablere et magasin i Longyearbyen.

6.4.5 Internasjonale forpliktelser

6.4.5.1 Konvensjonen om vern av Europas arkitekturarv

Formålet med konvensjonen om vern av Europas arkitekturarv (Granada-konvensjonen) er å ta vare på Europas arkitekturarv. Avtalen ble undertegnet 3 oktober 1985. Norge ratifiserte 6 september 1996

Partene i konvensjonen har etter artikkel 2 plikt til å utarbeide en oversikt over aktuelle objekter som skal beskyttes, og dersom de er i fare, å utarbeide passende beskrivelser av dem. Etter artikkel 3 har imidlertid partene en plikt til å fastsette lovgivning til å beskytte arkitekturarven, og denne plikten er etter ordlyden ikke begrenset til objekter som er identifisert etter artikkel 2. Artikkel 4 og 5 spesifiserer beskyttelsesplikten, men synes bare å rette seg mot objekter som er gjort til gjenstand for beskyttelse. Artikkel 7 fastsetter at partene skal fremme beskyttelse av miljøet rundt objekter som er en del av arkitekturarven. Artikkel 9 krever fastsettelse av sanksjoner mot overtredelse av arkitekturvernlovgivningen. Artikkel 10 pålegger partene å praktisere en integrert bevaring av arkitekturarven, bl a ved å ta hensyn til denne arven i sin planleggingslovgivning.

Etter artikkel 12 skal partene hindre at beskyttede objekter blir skadet av allmenhetens adgang til de aktuelle områdene.

6.4.5.2 Konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv

Konvensjonen ble undertegnet 16 januar 1992 og ratifisert av Norge 20 september 1995. Formålet med konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarven (Maltakonvensjonen) er etter artikkel 1 å beskytte den arkeologiske kulturarven som en kilde for den europeiske kollektive hukommelse og som grunnlagsmateriale for historiske og kulturvitenskapelige studier. Den arke-

ologiske kulturarven er et omfattende begrep som dekker alle etterlatenskaper, gjenstander og andre spor etter mennesker fra tidligere tider.

Partene har etter artikkel 2 plikt til å etablere et rettslig system for å sikre den arkeologiske arven. Systemet skal også sikre en oversikt over denne arven, utpeking av beskyttede monumenter og områder, etablering av arkeologiske reservater, og et system for rapportering av funn til myndighetene. Om forpliktelsen om å opprette arkeologiske reservater heter det i St meld nr 22 (1994-95):

«Maltakonvensjonen pålegger de landene som ratifiserer avtalen, å opprette «arkeologiske reservater». Dette er et nytt begrep som innebærer at de aktuelle lokalitetene skal vernes også mot vitenskapelige arkeologiske utgravinger. Hensikten er at reservatene skal overleveres senere generasjoner fullstendig urørt som kilde til kunnskap om fortiden. På Svalbard er de arkeologiske lokalitetene svært begrenset i antall. Konvensjonen vil derfor støtte opp under en restriktiv holdning i forvaltningen av denne kulturminneressursen og ansvarliggjøre de statene som tiltrer den.»

Artikkel 5 forplikter statene til å sørge for at hensynet til kulturminner blir ivaretatt ved planlegging og konsekvensvurderingene. Partene er forplikter seg i utgangspunktet til å bevare arkeologiarven in situ, jf artikkel 4. Dersom det ikke er mulig, skal det etableres hensiktsmessige oppbevaringssteder. Der utgravinger tillates, skal det stilles krav om at de gjennomføres på en forsvarlig måte av faglig personell, slik at kulturminneverdiene ikke ødelegges, jf artikkel 3.

Konvensjonen forplikter også statene til å påse at områder med kulturminner som åpnes for besøkende beskyttes mot påvirkning av stedets karakter, jf artikkel 5 v.

6.4.6 Utvalgets vurderinger

6.4.6.1 Formålet med kulturminnereglene. Behovet for endringer

Regjeringen vedtok gjeldende kulturminneforskrift i 1992. I St meld nr 22 (1994-95) gis det uttrykk for at det ikke er behov for materielle endringer av forskriften: «Med denne forskriften har Svalbard et virkemiddel som er ajour i forhold til fastlandslovgivningen og gir utstrakt vern til store deler av de eksisterende kulturminnene. Det begrensede antallet kulturminner på Svalbard har derfor bedre legalt vern enn kulturminnene på fastlandet.»

Med utgangspunkt i mandatet og stortingsmeldingen har utvalget gjennomgått forskriften og funnet at hovedlinjene kan innpasses i forslag til miljøvernlov uten vesentlige materielle endringer.

Vern av kulturminner er bevaring av ikke-fornybare ressurser og har et annet tidsperspektiv enn vern av naturmiljøet. I et lengre tidsperspektiv vil dagens tiltak bare være forfallshemmende. Det er ikke desto mindre viktig å fokusere på kulturminneverdier i nåtiden for å sikre kilde- og opplevelsesverdien for fremtiden. *Utvalget* foreslår å lovfeste dette ved et overordnet prinsipp, jf utk § 38.

I noen sammenhenger i lovforslaget foreslår *utvalget* «kulturhistorisk verdi» som kriterium for fredningsvedtak, jf utk §§ 19 og 39. Det gir rom for skjønn basert på at samfunnets syn på hva som er bevaringsverdig kan endre seg. I vurderingen av hvilke kulturminner som skal bevares, bør det legges

vekt på at utvalget av kulturmiljøer og kulturminner skal representere de ulike fasene i Svalbards historie.

6.4.6.2 Faste og løse kulturminner

Gjeldende forskrift har et hovedskille mellom faste og løse kulturminner.

Forvaltning av faste kulturminner er et spørsmål om fremtidig arealdisponering og ivaretagelse av de kulturhistoriske verdiene i våre omgivelser. Forvaltningen av løse kulturminner, som etter en vurdering av kulturminnemyndighetene eventuelt fjernes fra lokaliteten der det ble funnet, dreier seg om forsvarlig oppbevaring og sikring av løse kulturhistoriske gjenstander. Fordi det kan være hensiktsmessig med forskjellige rettsregler som virkemiddel for faste og løse kulturminner foreslår *utvalget* at dette skillet også blir lagt til grunn i den nye loven.

Et kulturminne er fast dersom det er fysisk knyttet til grunnen eller til den bestemte lokaliteten. Hovedvekten av kulturminner på Svalbard kan defineres som faste kulturminner. Et løst kulturminne vil ikke sitte fast i grunnen eller være knyttet til den bestemte lokaliteten. Grensedragningen mellom hva som er faste og løse kulturminner kan være problematisk for kulturminner som befinner seg i markoverflaten eller ovenpå jorden, og den må baseres på et kulturminnefaglig skjønn.

Utvalget mener skjelettresten på slakteplasser for dyr har en tilknytning til lokaliteten der slaktingen foregikk som gjør at det bør anses som et fast kulturminne, og at det også bør være sikringssone rundt disse kulturminnene. I gjeldende rett er skjelettresten på slakteplasser løse kulturminner og har ikke sikringssoner. Begrunnelsen for at skjelettresten anses som løse kulturminner i gjeldende rett, se kulturminneforskriften § 17, er at skjelettrestene ikke er fysisk festet til grunnen. Etter *utvalgets* mening er det tilhørigheten til slakteplassen og ikke om skjelettdelene sitter fast i grunnen, som bør være avgjørende for om et kulturminne skal anses for å være fast og begrunne en sikringssone.

Utvalget foreslår videre at fredning av skjelettresten på slakteplasser for dyr utvides til å gjelde skjelettresten etter hvaler generelt og ikke bare hvithval. Selv om hoveddelen av de større konsentrerte beinansamlingene etter hvalfangsten skriver seg fra hvithval, finnes det også skjelettresten fra fangst av andre hvalarter. Det antas at generaliseringen vil forenkle formidling om og håndheving av denne bestemmelsen.

Utvalget har vurdert om definisjonene av faste og løse kulturminner bør inneholde en oppregning av eksempler på hva som faller inn under begrepene. I 1974-forskriften for Svalbard var det tatt inn en liste, med utgangspunkt i fastlandets fornminnelov av 1951. Den var til dels misvisende, etter som den regnet opp en rekke kulturminner som aldri har eksistert på Svalbard. Erfaringene etter vel 15 års praktisering tilsa også at med denne type opplisting i forskriften, var det tidvis vanskelig å oppnå forståelse for at en del av de mer unnselige sporene virkelig var kulturminner som hadde en egenverdi og følgelig burde bevares. Opplisting ble derfor sløffet i den nye forskriften av 1992. *Utvalget* anser det ikke hensiktsmessig med en tilsvarende opplisting i den nye miljøvernloven. Det gjelder selv om angivelsene eventuelt kun blir en eksemplifisering, fordi den i praksis lett vil kunne få begrensende virkning.

I angivelsen av hva som er automatisk fredet, jf utk § 39, mener *utvalget* at det er hensiktsmessig å videreføre aldersgrense på 1945 for både løse og faste kulturminner fra gjeldende forskrift.

Utvalget foreslår flere lovtekniske forenklinger i forhold til gjeldende kulturminneforskrift. Blant annet behandles reglene om faste og løse kulturminner fortløpende i motsetning til kulturminneforskriften, hvor faste og løse kulturminner behandles i hvert sitt kapittel. En av vinningene er at det er tilstrekkelig med én bestemmelse om vedtaksfredning, jf utk § 39 f).

6.4.6.3 Sikringssonen

Sikringssonen rundt et fredet fast kulturminne er et viktig virkemiddel for vernet av selve kulturminnet. Dette skyldes både behov for å sikre at ikke-synlige deler av kulturminnet under markoverflaten – som kan ha større utbredelse enn det som er mulig å tolke direkte – ikke skades, og det skyldes behov for å kunne ivareta sammenhengen mellom kulturminnet og de nærmeste omgivelser. *Utvalget* vil videre peke på at sikringssonen også bidrar til å sikre respekten for graver og andre typer kulturminner som i størst mulig grad bør få ligge i fred.

Etter *utvalgets* vurdering har løse kulturminner ikke så sterk tilknytning til lokaliteten at det er behov for sikringssone rundt det.

Kulturminneforskriften gir i § 20 Riksantikvaren hjemmel for å i særlige tilfelle å frede et område rundt et kulturminne (utenfor sikringssonen), så langt dette er nødvendig, for å sikre virkningen av kulturminnet i miljøet, eller for å verne vitenskapelige interesser som knytter seg til det. *Utvalget* mener at behovet for slik områdefredning kan ivaretas gjennom hjemmel til å fastsette en større sikringssone enn 100 m, og foreslår at sysselmannen i tråd med dette kan fastsette en større sikringssone rundt et kulturminne.

6.4.6.4 Innholdet i fredningen

Innholdet i forbudet mot å skade fredede løse og faste kulturminner, inkludert sikringssonen, foreslås videreført, jf utk § 42.

Utvalget har vurdert om forbud mot visse aktiviteter i sikringssonen bare bør omfatte aktivitetene dersom de setter nye spor, men har kommet til at dagens regelverk bør videreføres for å unngå skade på deler av kulturminne som ligger under markoverflaten, og ikke kan oppdages uten at det foretas kulturminnefaglige undersøkelser.

Etter gjeldende rett har den som finner et løst kulturminne meldeplikt til sysselmannen, jf kulturminneforskriften § 19. Meldeplikten ble først innført i forskriften av 1974, før det var gjennomført noen form for registrering av kulturminner. Behovet var større for en slik bestemmelse dengang enn det er nå. Videre var forvaltningens aktivitet og aksjonsradius mindre. Sysselmannen har opplyst at det er svært sjelden noen melder om slike funn. *Utvalget* foreslår at meldeplikten opphører. Det presiseres at det er den straffesanksjonerte rettsplikten som foreslås å opphøre, og at det fortsatt bør oppfordres til, som en god skikk, å melde fra om løse kulturminner som oppdages i terrenget.

Utvalget foreslår at gjeldende regel om finnerlønn ikke videreføres, jf forskriften § 19. Bestemmelsen gir ingen rett til finnerlønn, og miljøvernmyndighetene vil kunne vurdere å gi finnerlønn uavhengig av om det er lovbestemt. *Utvalget* mener endringen vil ha liten betydning da bestemmelsen

nesten ikke har vært i bruk (så langt utvalget erfarer er det kun gitt finnerlønn en gang siden 1992).

6.4.6.5 Arkeologiske utgravinger

I erkjennelsen av at kulturminner er en ikke-fornybar ressurs, er det lagt opp til at det fortsatt skal være en restriktiv praksis for å gi tillatelse til arkeologiske utgravinger over og under vann, jf St meld nr 22 (1994-95). *Utvalget* mener at gjeldende regler anses tilstrekkelig for å nå dette målet, og lovforslaget inneholder følgelig ikke materielle endringer på dette punkt, jf krav om tillatelse etter utk § 56.

I følge kulturminneforskriften defineres det som graves ut, som et funn og går over til å bli et løst kulturminne. Reglene om eiendomsrett, sikring og oppbevaring av løse kulturminner kommer da til anvendelse, i tillegg til bestemmelser om dokumentasjon og konservering som bare gjelder funn og ikke andre løse kulturminner. *Utvalget* foreslår at bestemmelsene om dokumentasjon og konservering av funn videreføres når det er tiltakshaver som bærer utgiftene til utgravning.

6.4.6.6 Skjøtsel og vedlikehold

Arbeidet med vern av bebyggelse og av tekniske og industrielle kulturminner utgjør i dag et viktig felt for kulturminneforvaltningen. Sysselmannen har etter gjeldende rett anledning til å drive skjøtsel og vedlikehold på fredede faste kulturminner, jf kulturminneforskriftens §§ 14 og 15.

Direktoratet kan pålegge eieren eller brukeren av et fredet kulturminne forfallshemmende tiltak, jf utk § 45 fjerde ledd. For å vurdere behovet for tiltak kan sysselmannen foreta de nødvendige undersøkelser, jf utk § 88. *Utvalget* mener at gjeldende regler anses tilstrekkelig for å nå dette målet, og foreslår ikke innholdsmessige endringer på dette punkt.

6.4.6.7 Utførsel

Utvalget foreslår at de strenge reglene om utførsel av kulturminner fra Svalbard videreføres fra kulturminneforskriften. *Utvalget* mener at Svalbards kulturminner i størst mulig grad bør bevares på Svalbard som en del av øyas kulturhistorie, og viser til planene om et magasin i Longyearbyen. Et slikt magasin vil gjøre det mulig å føre en meget restriktiv praksis når det gjelder utførsel, og også legge til rette for tilbakeføring av kulturminner som i dag oppbevares i en rekke norske og utenlandske institusjoner.

6.4.6.8 Opprydding og/eller vern

Utvalget har vært opptatt av hvordan regelverket skal utformes i forhold til eventuell nedlegging av større virksomheter. En slik nedlegging kan medføre fraflytting fra hele bosettinger. Problemstillingen er sentral både i forhold til naturmiljøet og kulturmiljøet på Svalbard. Kulturmiljøene er sentrale og viktige historiefortellende elementer som dokumenterer menneskelig utnyttelse av Svalbards naturressurser i den industrielle epoken. I gjeldende naturvernforskrift § 14 er det påbud om at «når virksomhet eller deler av den opphører skal alle installasjoner på overflaten, alt avfall, o.l. fjernes fra området, som såvidt mulig skal føres tilbake til sitt opprinnelige utseende» (merk likevel den generelle dispensasjonsadgangen i § 20). Sett i lys av tidspunktet da bestem-

melsen ble vedtatt og dens utvetydige ordlyd, vil det være naturlig å anta at bestemmelsen først og fremst var ment å rette seg mot nye aktiviteter i terrenget.

Utvalget foreslår en hjemmel for å verne hele eller deler av bosettinger yngre enn 1945 som et kulturmiljø etter en kulturhistorisk verdivurdering av Riksantikvaren, jf utk § 19. Vedtaksfredning er ikke til hinder for opprydding av miljøskadelige stoffer, jf § utk 63. Når en virksomhet eller bosetting planlegges nedlagt, foreslås det at det skal legges frem en plan for nedleggelsen for sysselmannen.

Større eller mindre deler av gruvevomerter fra etterkrigstiden kan vedtakfredes som kulturminner. En eventuell bevaring vil kunne kreve at områder som er offentlig tilgjengelig, sikres på en måte som innebærer at det ikke utgjør noen direkte fare å ferdes der. Sikring av gruveåpninger reguleres av bergverksordningen § 25 nr 3, og det foreslås ingen endringer i forhold til det.

6.4.6.9 Andre virkemidler

En gjennomgang i St meld nr 22 (1994-95) om hvilke virkemidler som kan motvirke slitasje fra turisme, friluftsliv og annen ferdsel konkluderer med at informasjon, tilrettelegging og i noen tilfeller adgangsbegrensning vil være hensiktsmessig.

Når det gjelder informasjon som virkemiddel, vil *utvalget* understreke at dette vil være viktig, særlig sett i forhold at overtredelse av kulturminneforskriften i flere tilfelle har vist seg å skyldes uvitenhet og ubetenksomhet snarere enn vinnings hensikt eller ond vilje. Kunnskap om historien vil kunne gjøre at de ulike objektene sees på som kulturminner, og først da kan man forvente at de behandles med behørig respekt. Informasjon er et annet type virkemiddel enn lovregulering og derfor utenfor utvalgets mandat, men informasjon er vesentlig og nødvendig for gjennomføring av lovforslaget.

I tillegg til informasjon er tilrettelegging et virkemiddel som er prioritert, jf St meld nr 22 (1994-95). Særlig gjelder det på de kulturminnelokaliteter som er mest besøkt. Lovforslaget inneholder bestemmelser som muliggjør tilrettelegging som skilting, inngjerding og andre typer tiltak

I St meld 22 (1994-95) uttales det at det på noen særskilte lokaliteter skal kunne brukes adgangsbegrensning. I dagens regelverk står det at «all virksomhet» kan reguleres, jf § 20 i kulturminneforskriften. Hvorvidt ferdsel er virksomhet kan være uklart, og *utvalget* går inn for at det gis det eksplisitt hjemmel til også å regulere ferdselen i disse områdene, jf utk § 73. Det foreslås herunder at det gis hjemmel til ferdselsforbud i særlige tilfeller. Ferdselsforbud kan f eks begrenses til tidsrom hvor det er fare for skadelig erosjon.

6.5 Områdevern

6.5.1 Oversikt over eksisterende verneområder og deres tilstand

På Svalbard er 34789 km², eller ca 56% av landarealet, vernet. I tillegg er 31424 km², eller 72% av farvannene innenfor territorialgrensen vernet, se tabell 6.2 De vernede land- og sjøområdene utgjør til sammen 66424 km². I to områder på 2504 km² opprettet i 1932, er alle planter fredet.

Tabell 6.2: Arealet av nasjonalparker og store naturreservater på Svalbard.

Navn	Totalt areal km ²	Areal land (inkl.bre) km ²	Areal hav km ²
Nordøst-Svalbard naturreservat	34879	18995	15883
Sørøst- Svalbard naturreservat	14187	6578	7608
Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark	6695	3661	3033
Forlandet nasjonalpark	2159	604	1537
Sør-Spitsbergen Nasjonalpark	8504	5141	3363
SUM	66424	34979	31424

Kilde: NP meddelelse nr 153, evaluering av områdevernet på Svalbard.

Tabell 6.3: Arealet av plantefredningsområdene fra 1932.

Navn	Totalt areal km ²	Areal land (inkl.bre) km ²	Areal hav km ²
Plantefredningsområde nord (1)	2312	2312	0
Plantefredningsområde sør (2)	192	192	0
SUM	2504	2504	0

Kilde: NP meddelelse nr 153, evaluering av områdevernet på Svalbard.

Tabell 6.4: Areal av fuglereservater og andre mindre verneområder på Svalbard.

Navn	Totalt areal km ²	Areal land (inkl.bre) km ²	Areal hav km ²
FUGLERESERVATER:			
1. Sørkapp fuglereservat	35.99	8.06	27.93
2. Dunøyane fuglereservat	11.91	1.32	10.60
3. Isøyane fuglereservat	2.30	0.32	1.98
4. Olsholmen fuglereservat	0.46	0.02	0.44
5. Kapp Linné fuglereservat	1.89	0.93	0.96
6. Boheman fuglereservat	2.08	0.05	2.03
7. Gåsøyane fuglereservat	2.36	0.49	1.88
8. Plankholmane fuglereservat	1.62	0.02	1.60
9. Forlandsøyane fuglereservat	5.39	0.60	4.80
10. Hermansenøya fuglereservat	4.16	1.65	2.51
11. Kongsfjorden fuglereservat	7.10	0.97	6.13
12. Blomstramndshamna fuglereservat	0.58	0.06	0.52
13. Guissezholmen fuglereservat	0.42	0.01	0.40
14. Skorpa fuglereservat	1.11	0.06	1.05
15. Moseøya fuglereservat	1.42	0.31	1.11
ANDRE NATURRESERVAT			
Moffen naturreservat	7.7	1.6	6.1 (inkl lagune)
PLANTEFREDNINGSOMRÅDER:			
Ossian Sars plantefredningsområde	11.4	11.4	0

Kilde: NP meddelelse nr 153, evaluering av områdevernet på Svalbard.

Størstedelen av de vernede områdene utgjøres av to store naturreservater med et samlet landareal på 25574 km² (tilsvarende Oppland fylke) og tre store nasjonalparker med et samlet landareal på 9424 km² (tilsvarende Aust-Agder fylke). Ca 58% av landarealene i nasjonalparkene og reservatene er permanent dekket av is og snø. Reservatene og nasjonalparkene omfatter også sjøområdene ut til 4 nautiske mil fra land.

Målsetingen med naturreservatene er å verne om upåvirket arktisk natur, og sikre den naturlige økologiske utvikling og muligheten for forskning på lite påvirkede naturlige økosystemer. Målet om å bevare uberørtheten gjelder også kulturminner.

Formålet med nasjonalparkene er å bevare egenartede og i det vesentlige urørte naturområder for å sikre muligheter for forskning, undervisning og naturoplevelser.

Ved opprettelsen av naturreservatene og nasjonalparkene ved forskrift 1 juni 1973, var det totalt 668 utmål innenfor disse verneområdene. Et utmål er et område på inntil 10 km² der utmålshaveren har enerett til leting etter og utvinning av petroleum, malmer og industrimineraler. Utmålene er tidsbegrenset, men etter dispensasjonsbestemmelsene i bergverksordningen for Svalbard, kan man allikevel beholde utmålene i ubegrenset tid dersom man

driver bergverksvirksomhet et eller annet sted på øygruppen. Faller imidlertid utmålene i det fri, innlemmes de automatisk i verneområdene. Pr 1 januar 1999 var det kun 23 utmål igjen i verneområdene, alle innefor Sør-Spitsbergen nasjonalpark.

Av mindre verneområder er det opprettet 15 fuglereservater, et mindre naturreservat og et plantefredningsområde. Fuglereservatene ble opprettet samtidig med nasjonalparkene og de store reservatene i 1973 for å sikre de viktigste hekkeplassene for ærfugl og gjess på Svalbard. Fuglereservatene omfatter holmer og skjær langs vestkysten av Spitsbergen, samt sjøområdene ut til 300 meter fra land eller skjær.

Moffen naturreservat ble opprettet i 1983 for å verne en av Svalbards viktigste liggeplasser for hvalross med tilhørende plante- og dyreliv, jf kgl res 3 juni 1983.

Ossian Sars plantefredningsområde innerst i Kongsfjorden (11.4 km²) ble opprettet i 1984 for å bevare Ossian Sarsfjellets frodige vegetasjon med flere sjeldne og kravfulle plantearter, jf kgl res 17 februar 1984.

Foruten større og mindre naturreservater samt nasjonalparkene finnes to områder omkring indre deler av Isfjorden og Wijdefjorden der plantelivet ble fredet allerede i 1932, jf resolusjon av 26 februar 1932. Dette er områdeavgrensede artsfredninger, og ikke områdevern i egentlig forstand. Motivet for fredningene var å beskytte plantelivet i disse relativt klimatiske gunstige og artsrike områdene mot innsamling og ødeleggelse. Vernebestemmelsene er imidlertid ikke til hinder for bergverksdrift eller annen næringsvirksomhet. Områdene omfatter landarealer på tilsammen 2504 km².

De store verneområdene på Svalbard befinner seg perifert i forhold til bosettingene og den industrielle aktiviteten på øygruppen. Størstedelen av de vernede områdene må sies å være lite påvirket av menneskelig aktivitet. Vurdert i forhold til målet om å bevare villmarkspreget og intakte økosystemer, må miljøtilstanden sies å være god. Den mest markerte påvirkningen på økosystemene er fortsatt gjenværende effekter av tidligere tiders overbeskatning av pattedyr og fugl. Enkelte trekkende arter, som f.eks. ringgåsbestanden, er også negativt påvirket gjennom ødeleggelse av overvintringsområdene. For arter som svalbardrein, isbjørn og hvalross har bestandene tatt seg kraftig opp de senere tiår, og med grønlandshval som det viktigste unntaket er den naturlige faunaen i verneområdene idag langt på vei intakt.

Lokalt har petroleumsleting i perioden umiddelbart før fredningen i 1973 ført til visse skader på vegetasjonsdekket som fortsatt er synlige. Turismen har også ført til slitasje på vegetasjon, kulturminner og verneverdige geologiske forekomster på enkelte av de mest besøkte lokalitetene, som hovedsakelig befinner seg i Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark. Her er det gjennomført skilting og annen form for informasjonsvirksomhet i tilknytning til de mest besøkte lokaliteter med kulturminner. I reservatene er det strengere ferdselsbestemmelser enn i nasjonalparkene, og en forvaltningspraksis som tar sikte på å styre mest mulig av ferdselen utenfor områdene. Det medfører at natur og kulturminner er mindre utsatt for menneskelig påvirkning. Målet om uberørthet medfører at det sjelden er aktuelt med tilretteleggingstiltak og skilting i naturreservatene.

Forsøpling av strendene er også en lett synlig påvirkning, som hovedsakelig skyldes fiskeflåten i omkringliggende farvann. Rekefiske er tillatt i verneområdene på dyp over 100 meter, og representerer sammen med cruise-trafikken en risiko for lokal oljeforurensning ved grunnstøting og forlis.

Verneområdene er også utsatt for ytre påvirkning gjennom langtransporterte forurensninger. Spesielt klororganiske miljøgifter som PCB oppkonsentreres effektivt gjennom den arktiske marine næringskjeden. Slike miljøgifter finnes i foruroligende høye nivåer i arter som isbjørn, polarrev og polarmåke. Det er uklart om dette påvirker bestandsnivåer for disse artene.

De største utfordringene for forvaltningen av de eksisterende verneområdene knytter seg til regulering av ferdsel og andre tiltak for å motvirke slitasje og skade på utsatte lokaliteter og kulturminner og hindre forstyrrelse av dyrelivet. Andre hovedutfordringer er forsøpling fra skip og risiko for oljesøl knyttet til fisekeriaktiviteter og cruiseturisme i verneområdene.

En stor del av dyrelivet i verneområdene er avhengig av det marine økosystemet i Barentshavet, og mye av det biologiske mangfoldet er konsentrert i kystsonen. Mange sjøfugl og sjøpattedyr befinner seg på toppen av det marine næringsnett, og bestandene er følgelig sårbare for endringer i det havøkologiske systemet. I denne sammenhengen har spesielt høsting av marine nøkkelarter som lodde stor betydning. Bestander av trekkende arter som f.eks. ringgås og polarlomvi er dessuten utsatt for negativ påvirkning i form av habitatødeleggelse og jakt i overvintringsområdene. Drivisen og de åpne havstrekningene utenfor territorialgrensen utgjør størsteparten av nærings- og leveområdene for bestandene av marine pattedyr og sjøfugl med tilknytning til verneområdene. Ingen deler av disse havområdene har noe særskilt områdevern. Større utslipp av olje i Barentshavet i forbindelse med oljevirkosomhet eller skipsforlis vil i verste fall kunne få alvorlige og langsiktige virkninger på naturmiljøet i verneområdene. Mest utsatt i denne sammenheng er sjøfuglbestandene på de sørlige og vestlige delene av øygruppen.

Klimaendringer og langtransporterte forurensninger kan å påvirke naturmiljøet i verneområdene i betydelig grad. Slike endringer kan imidlertid ikke motvirkes gjennom lokale vernebestemmelser og forvaltning av verneområdene og tilgrensende områder.

6.5.2 Internasjonale forpliktelser og samarbeidsprosesser

6.5.2.1 Konvensjon om bevaring av verdens kultur- og naturarv (UNESCO)

Konvensjonen om bevaring av verdens kultur- og naturarv er en global konvensjon fra 1972, inngått under UNESCO. Avtalen ble undertegnet i Paris 16 november 1972 og trådte i kraft 12 august 1977. Norge ratifiserte i 1977. Den erklærer i fortalen at ødeleggelse av ethvert eksemplar av verdens kultur- og naturarv innebærer en svekkelse av arven til alle nasjoner, og at deler av denne er så spesiell at den bør bevares som menneskehetens felles arv.

Konvensjonen omfatter både kultur- og naturminner. Etter artikkel 3 er det opp til hver av partene å identifisere de områder som skal anses som kultur- og naturminner. I henhold til verdensarvkonvensjonen har Norge et generelt internasjonalt ansvar for å bevare den villmark Svalbard representerer. Avtalen understreker viktigheten av å opprettholde de villmarksområdene man har i dag. Sett i et biologisk perspektiv er Svalbard det rikeste høyarktiske området i verden.

Artikkel 5 fastsetter nærmere plikter for vedkommende stat. Blant pliktene nevnes i bokstav (d) at det skal tas passende rettslige virkemidler i bruk for nødvendig identifikasjon, beskyttelse, bevaring, presentasjon og rehabilitering av minnene.

6.5.2.2 Ramsar-konvensjonen

Konvensjonen 2 februar 1971 om vern av våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler trådte i kraft 21 desember 1975 og har som formål å motvirke presset på verdens våtmarksområder og deres flora og fauna på grunn av disse områdenes verdi som økonomisk, vitenskapelig og rekreasjonsmessig resurs.

Partene til konvensjonen har forpliktet seg til å utpeke internasjonalt viktige våtmarksområder til en liste som føres av konvensjonens sekretariat (artikkel 2, jf artikkel 8). Et område som er oppført på listen, kan bare tas ut eller begrenses på grunn av presserende interesser (artikkel 2 (4)), og staten bør da så langt som mulig kompensere tapet, spesielt ved å opprette nye naturreservater (artikkel 4).

Partene forplikter seg til å opprette våtmarksreservater, og samarbeide om utveksling av informasjon og trenet personell for å administrere våtmarkene.

6.5.2.3 Andre miljøvernavtaler om områdevern og miljøvernssamarbeidet under Arktisk råd

I samsvar med forpliktelsene i konvensjon om biologisk mangfold har Norge gjennom miljøssamarbeidet under Arktisk Råd sluttet seg til en handlingsplan for styrking av områdevernet i Arktis (Circumpolar Protected Areas Network (CPAN) – strategy and Action Plan, 1996). Ifølge denne handlingsplanen skal de arktiske landene identifisere de viktigste manglene i det nasjonale områdevernet, og på grunnlag av dette utpeke aktuelle nye verneområder. Det skal i denne forbindelse legges spesiell vekt på de naturtyper og økosystemer som er svakest representert i dagens verneområder, samt leveområder for truede arter og spesielt verneverdige bestander. Handlingsplanen legger spesielt vekt på vern av marine områder. Handlingsplanen oppfordrer videre de arktiske landene til å verne representative eksempler på *alle* naturgeografiske soner innenfor landenes arktiske områder, og å prioritere de naturgeografiske sonene som er svakest representert i dagens verneområder, eller som er under press fra menneskelig virksomhet. En styrking av områdevernet på Svalbard vil være et sentralt element i Norges nasjonale oppfølging av denne handlingsplanen, og vil også bidra til å oppfylle de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom naturvernkonvensjoner som *Ramsar-konvensjonen* om vern av internasjonalt viktige våtmarker, *Bonn-konvensjonen* om vern av trekkende arter, *Bern-konvensjonen* om vern av ville dyr og deres leveområder i Europa, og den internasjonale *isbjørnavtalen* om bevaring av isbjørnen og dens leveområder.

6.5.3 Gjeldende rett

Verneområdene er opprettet ved forskrift fastsatt i medhold av svalbardloven § 4, som gir hjemmel for å frede naturformasjoner og landsskapsformer. Bestemmelsen angir ikke hvilke kriterier som skal være grunnlag for opprettelse av verneområder, hvilke rettsvirkninger vern kan ha, eller hvilke vernekategorier som kan opprettes. Man har valgt å opprette nasjonalparker, naturreservater, fuglereservater og plantefredningsområder. Innholdet i fredningen for de enkelte kategoriene omtales i det følgende.

De fleste verneforskriftene ble vedtatt før de generelle forskriftene om vern av naturmiljøet på Svalbard, herunder naturvernforskriften, viltfor-

skriften og røyeforskriften. Noen av bestemmelsene i de nyere forskriftene dekkes delvis også av verneforskriftene, f eks er dyr fredet både etter verneforskriftene og av viltforskriften. Miljøvernmyndighetene arbeider for tiden med revisjon av verneforskriftene.

Nasjonalparker

I de tre områdene som er vernet som nasjonalpark på Svalbard er det forbud mot tekniske inngrep som medfører terrenginngrep eller forstyrrelse av naturmiljøet, jf V/II/nr 1 a) i verneforskriften av 1973. Det er gjort unntak for oppføring, tilsyn, vedlikehold og drift av navigasjonsmidler som lykter, båer osv.

Formålet med fredningen av nasjonalparkene er ikke beskrevet i selve verneforskriften, men i foredraget til kgl res.

Havbunnen er fredet mot fangst og innhøsting ved dykking eller ved bruk av bunntål eller skrape, mens det er tillatt med tråling etter reker på dybder på 100 m eller mer.

Pattedyr, herunder land- og sjøpattedyr og fugler er fredet mot skade og forstyrrelse av enhver art, inkludert innføring av nye arter. Sysselmannen kan gi tillatelse til jakt på rype for fastboende på Svalbard.

Planter og fossiler i nasjonalparkene er fredet mot fjerning, skader og ødeleggelser av enhver art som ikke skyldes vanlig ferdsel.

Bruk av terrenggående kjøretøy er forbudt. Sysselmannen kan gi tillatelse til kjøring etter omsøkt kjørerute for de fastboende, se nærmere om dette i "[Verneområdene](#)" i kap 8.4.4.2.

Landing med luftfartøy er forbudt i verneområdene, men sysselmannen kan gi tillatelse til landing i vitenskapelig øyemed og andre særlige formål. Praktiseringen av dispensasjonshjemlene blir omtalt i "[Gjeldende rett](#)" i kap 8.4.4.

I tillegg til de unntak fra vernebestemmelsene som er beskrevet ovenfor kan sysselmannen gjøre unntak for «andre disposisjoner» dersom det foreligger særlige grunner.

Naturreservater

Vernebestemmelsene for naturreservatene som ble opprettet etter verneforskrift av 1973 er i hovedsak de samme som for nasjonalparkene, men vernet er prinsipielt ment å være strengere. For innholdet i vernet vises det til det som er skrevet om gjeldende rett i nasjonalparkene.

En av forskjellene mellom nasjonalparker og naturreservater er at i naturreservatene kan man forby «enhver ferdsel på land eller sjø når det anses nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet». Etter verneforskriften kan det ikke fastsettes forbud mot ferdsel gjennom Hinlopenstredet, Heleysundet eller Freemansundet. Det er uklart om et slikt forbud i stedet kan fastsettes med hjemmel i den nyere, generelle naturvernforskriften § 3 tredje ledd. Med hjemmel i naturvernforskriften er det det innført ferdselsforbud på Kong Karls land som er en del av Nordaust-Svalbard naturreservat, jf sysselmannens forskrift 1 juli 1985.

I reservatene er flora og fauna fredet som i nasjonalparkene, men sysselmannen kan ikke gi tillatelse til jakt på rype i naturreservatene.

Unntak fra forbudet mot terrengkjøring kan bare gis for kjøring på Ny-Friesland, ikke i andre deler av naturreservatene. Som for nasjonalparkene kan unntak bare gjøres for fastboende på Svalbard.

I tillegg til naturreservatene som ble opprettet ved verneforskriftene av 1973, ble det ved kgl res 3 juni 1983 vedtatt at øya Moffen skal være fredet som naturreservat. Innholdet i vernet er det samme som for de andre naturreservatene med noen tillegg (ferdselsforbud på selve øya i sjøen og luften i høyder under 500 meter i perioden 15 mai til 15 september, fredning av skjelettdeler og forbud mot reketråling). Dessuten er vilkårene for å gjøre unntak fra fredningsbestemmelsene annerledes. På Moffen kan sysselmannen bare gjøre unntak dersom formålet med vernet krever det. I de andre verneområdene er det adgang til å gjøre unntak dersom det ikke er i strid med verneformålet.

Fuglereservater

Det ble opprettet 15 fuglereservater samtidig med nasjonalparkene og de store reservatene i 1973 for å sikre de viktigste hekkeplassene for ærfugl og gress på Svalbard. Fuglereservatene omfatter holmer og skjær langs vestkysten av Spitsbergen, samt sjøområdene ut til 300 meter fra land eller skjær.

Innholdet i vernet er i hovedsak det samme som for nasjonalparkene og naturreservatene, se derfor ovenfor om beskrivelsen av vernet i nasjonalparkene. Spesielt for fuglereservatene er at det er ferdelsforbud i perioden 15 mai til 15 august.

Plantefredningsområder

Vernet i plantefredningsområdene er et artsvern i et avgrenset område. Hvilket vern plantene har i disse områdene er derfor beskrevet i ["Gjeldende rett, Svalbard og fastlandet"](#) i kap 6.3.2.2 om gjeldende rett om vern av flora.

6.5.4 Utvalgets vurderinger

6.5.4.1 Utvalgets generelle syn på områdevern

Utvalget mener at vern av områder er et av de viktigste tiltakene man har for å sikre sårbare og truede naturtyper og for å bevare naturområder av nasjonal, regional og internasjonal verdi. Med tanke på bevaring av sårbart biologisk mangfold er dette i tråd med de generelle forpliktelser som er nedfelt bl a i biodiversitetskonvensjonen. Også når det gjelder bevaring av kulturminner og kulturmiljøer er vern av områder et viktig tiltak. Områdevern er derfor et grunnleggende virkemiddel for å nå målet om «opprettelse av miljøets tilnærmede uberørthet når det gjelder sammenhengende villmark, flora, fauna og kulturminner», slik det er uttrykt i St meld nr 22 (1994-95).

Utvalget anser det derfor klart at miljøvernloven må gi grunnlag for områdevern. Vi foreslår at reglene om dette blir samlet i et eget kapittel, som i lys av verneområdenes omfang og betydning for miljømålene bør plasseres som kapittel III. *Utvalget* foreslår at kapitlet blir innledet med et overordnet prinsipp om at det skal være verneområder på Svalbard, jf utk § 11.

Utvalget mener det overordnede prinsippet reflekterer de viktigste generelle mål for vern av naturområder om å bidra til:

- å bevare biologisk mangfold ved å sikre at alle natur- og økosystemtyper er representert i et system av verneområder
- ved vern av leveområdene for ville planter og dyr å opprettholde levedyk-

tige bestander av ville planter og dyr i mest mulig naturlig antall og utbredelsesmønster

- å bevare kulturhistoriske verdier
- å sikre større områder med uberørt eller lite berørt natur for ettertiden.

Realisering av disse målene gir grunnlag for forskning og gir muligheter for friluftsliv i særpreget villmarksnatur.

Områdevern kan riktignok ikke hindre at området blir påvirket av årsaker utenfra, som klimaendringer og langtransporterte forurensninger. Vernebestemmelsene kan imidlertid regulere eller hindre lokale inngrep og forstyrrelser og på den måten bidra til å bevare naturmiljøets opprinnelige karakter. Ved å sikre referanseområder mot lokale inngrep kan en dessuten studere effektene av storskalaendringer på økosystemene.

Utvalgets forslag vil bli det fremtidige lovgrunnlag både for eksisterende verneområder, som er opprettet med hjemmel i svalbardloven, og tjene som grunnlag for å opprette nye verneområder. På bakgrunn av Stortingets vedtak 31 oktober 1996 er dette særlig aktuelt for Bjørnøya og for områder på Spitsbergen med (etter forholdene) høy biologisk produksjon.

Opprettelsen av og reguleringen av de enkelte verneområder må skje ved forskrift.

Utvalget foreslår at lovens øvrige regler gjelder for verneområdene, og vil altså utfylle vernebestemmelsene om spørsmål som de ikke regulerer.

Utvalget foreslår at loven skal angi grunnleggende kriterier (minimumskrav) for når områdevern kan etableres, hvilke vernekategorier som kan brukes, og saksbehandlingsregler for etablering av områdevern. Forskriften om opprettelse av det enkelte verneområde vil angi området og dets grenser, formålet med å verne dette området, og de nærmere vernebestemmelsene om hva som er tillatt og forbudt i verneområdet.

Vi kommer nedenfor tilbake til spørsmålet om hvilke vernekategorier som bør brukes, og hvilke grunnleggende kriterier som skal gjelde for dem.

Dersom lovens minimumskrav for områdevern er oppfylt, må vernemyndigheten – Kongen – foreta en bred helhetsvurdering av om det skal treffes vernevedtak. Så vidt formulert som de grunnleggende kriteriene vil være etter utvalgets forslag, kan det være forskjellige områder og til dels store arealer som oppfyller kravene. Hvorvidt et område skal vernes, må derfor ses i lys av om behovet for vern allerede er dekket eller kan dekkes gjennom vern av andre områder, og om vern av det aktuelle området kommer i konflikt med andre hensyn – særlig om det kommer i konflikt med de øvrige målsettinger for forvaltningen av Svalbard.

Forut for et eventuelt vernevedtak må de kryssende interesser som kan bli berørt, være utredet i samsvar med forvaltningsloven § 17 første ledd, og verneforslaget må sendes på høring til berørte grunneiere og rettighetshavere, interesserte organisasjoner og myndigheter og representanter for aktuelle bosettinger på Svalbard, jf forvaltningsloven §§ 16 og 37. Forslag om nye verneområder må være basert på solide faglige begrunnelser. Når det skal fremmes forslag om større verneområder reiser det seg spørsmål om det bør foretas en konsekvensutredning av vernetiltaket. I følge forskrift om konsekvensvurderinger etter plan- og bygningsloven skal opprettelse av nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 km og nasjonalparker og andre vernetiltak på mer enn 250 km konsekvensutredes dersom tiltaket fører til en vesentlig endring i dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet. Plan- og bygningsloven gjelder ikke på Svalbard. Miljøvernmyndighet-

ene har likevel satt i gang en vurdering av følger for aktuell virksomhet i forbindelse med den nye verneplanen for Svalbard fordi man har funnet det hensiktsmessig å få klargjort konsekvensene av opprettelse av nye verneområder tidlig i prosessen. Selv om interessekonfliktene ofte vil være færre og mer oversiktlig ved opprettelse av nye verneområder på Svalbard enn på fastlandet, mener *utvalget* at det bør foretas en klarlegging av følgene for aktuell virksomhet i området ved utarbeidelsen av verneforslag på Svalbard. *Utvalget* mener at klarleggingen må begrenses til å gjelde forholdet til aktuell virksomhet.

Dersom områdevernet skal bidra effektivt til bevaring av det biologiske mangfoldet og kulturminnearven, mener *utvalget* at verneområdene må omfatte et representativt tverrsnitt av natur- og kulturmiljøet på Svalbard. Det meste av den biologiske produksjonen og det biologiske mangfoldet er konsentrert på en relativt liten andel av landområdene. Et effektivt vern av disse landområdene er derfor av spesielt stor betydning for bevaring av det biologiske mangfoldet på øygruppen. Det er også behov for vern av lokaliteter og områder som har spesielt stor økologisk betydning, slik som hekke- og yngleplasser, beiteområder og områder med særlig stor biologisk produksjon og mangfold. *Utvalget* vil endelig understreke at verneområdene må kunne omfatte både landområder og sjøområder, noe som er særlig viktig på Svalbard med den nære sammenheng mellom det terrestriske og marine miljø. Lovforslaget gir i tråd med dette hjemmel for å verne marine områder innenfor lovens virkeområde som er ut til territorialgrensen (4 nm). *Utvalget* vil i tillegg peke på at marine områder utenfor territorialgrensen kan ha stor betydning for miljøet på Svalbard. Ved Bjørnøya strekker f.eks de viktigste områdene for sjøfugl ut til minst 30 nm, og de totale beiteområdene for hekkekoloniene ut til over 60 nm fra øya. *Utvalget* vil derfor fremheve at det bør arbeides for å sikre en forvaltning av omliggende havområder rundt Svalbard som tar nødvendig hensyn til miljøet på øygruppen.

I utgangspunktet medfører opprettelse av verneområder et varig vern. Det kan imidlertid tenkes at formålet med vernet bortfaller, f.eks dersom biotopen forsvinner fra et biotovernområde (hekkekolonier forsvinner fra et fredet fuglefjell) eller kulturminner forsvinner pga erosjon. I slike tilfeller kan vernet oppheves ved forskriftsending.

6.5.4.2 Hvilke vernekategorier bør loven gi hjemmel for?

Utvalget foreslår at de forskjellige vernekategorier (former for områdevern) som skal brukes på Svalbard, blir forankret i loven. Dette medfører i seg selv en mer inngående lovregulering av områdevernet enn svalbardloven har i dag. Det blir da nødvendig å ta stilling til hvilke vernekategorier som man bør operere med for fremtiden.

I "*Gjeldende rett*" i kap 6.5.3 foran har utvalget redegjort for de eksisterende vernekategoriene på Svalbard: nasjonalparker, naturreservater, fuglereservater og plantefredningsområder. Fuglereservatene må betraktes som naturreservater med et bestemt avgrenset formål, og trenger derfor ikke innebære en totalfredning. Plantefredningsområdene faller i to vesensforskjellige grupper. Den ene innebærer i realiteten et biotopvern (Ossian Sars plantefredningsområde). Den andre gruppen omfatter de to fredningene fra 1932 som egentlig må regnes som områdeavgrensede artsfredninger, og ikke et egentlig områdevern som generelt legger bånd på arealdisponeringen i området.

Utvalget anser det klart at loven må gi ha regler som gir grunnlag for nasjonalparker og naturreservater. Dette er verneformer som er vel innarbeidet på Svalbard og som utgjør den alt overveiende del av dagens verneområder. Disse verneformene dekker tilsammen behovet for vern av større naturområder på Svalbard. For å ta vare på lokaliteter og forekomster med spesielle verneverdier knyttet til flora, fauna og geologi i områder der det er uaktuelt å opprette større, sammenhengende verneområder, er det også behov for hjemmel til opprettelse av verneområder som kan dekke spesifikke verneformål innenfor begrensede geografiske områder (biotopvern og geotopvern). Aktuelle lokaliteter for slikt vern kan være f eks et våtmarksområde, en nøkkel-lokalitet for plante- eller dyrelivet, eller en geologisk forekomst. Dersom de aktuelle lokaliteten i det vesentlige er uberørte av lokal menneskelig aktivitet, bør verneformen naturreservat kunne dekke også dette vernebehovet. I tillegg mener *utvalget* at det er behov for hjemmel til å opprette særskilte biotopvernområder og geotopvernområder for å kunne sikre verneverdier i områder som på grunn av menneskelig påvirkning ikke egner seg som nasjonalpark eller naturreservat.

Etter fastlandslovgivningen – naturvernloven 19 juni 1970 nr 63 – er det også hjemmel for, landskapsvernområder og naturminner. Videre gir kulturminneloven adgang til å opprette verneområder i form av fredning av området rundt et fredet kulturminne eller kulturmiljøfredning (§§ 19 og 20). På denne bakgrunn må det vurderes om svalbardmiljøloven bør åpne for andre vernekategorier enn nasjonalparker, naturreservater og biotopvern/geotopvernområde. Denne vurderingen må også skje i lys av de øvrige regler som *utvalget* foreslår for å beskytte svalbardnaturen.

Landskapsvernområder er etter naturvernloven en svakere verneform enn nasjonalpark, naturreservat og naturminne. På fastlandet er det opprettet landskapsvernområder for forskjellige formål, f eks for vern av kulturlandskap, som vern av kulturminner i et landskap, og som buffersone omkring områder med strengere fredning. Verneformen landskapsvernområde er dessuten blitt brukt som alternativ til nasjonalpark i privateide områder, som av den grunn ikke har kunnet bli lagt ut som nasjonalpark. Landskapsvernområde fremtrer altså som en mangslungen verneform.

De hensyn som gir grunn til å bruke verneformen landskapsvernområde på fastlandet, gjør seg lite gjeldende på Svalbard. Det finnes ikke kulturlandskap preget av jord- og skogbruk. Det er liten grunn til å legge til rette for en egen verneform som kombinerer (fortsatt) bruk og vern. Utenfor bosettingene med gruveområder er områdene på Svalbard ikke tatt i bruk på en slik måte som i mange landskapsvernområder på fastlandet, og størsteparten av grunnen på Svalbard er i statens eie. Behovet for verne områder som er preget av kulturminner kan ivaretas på annen måte, jf nedenfor. Etter dette ser *utvalget* ikke grunn til å innføre landskapsvernområde som noen egen verneform på Svalbard.

Naturminner på fastlandet var opprinnelig nærmest en form for punktfredning, i praksis av botaniske eller geologiske forekomster. I senere år er også geologiske forekomster av en viss størrelse blitt fredet som naturminner, selv om reservatformen kunne ha vært et alternativ. På Svalbard vil det bare være aktuelt å bruke verneformen naturminne til geologiske fredninger, eventuelt spektakulære landskapsformasjoner. Men *utvalget* mener at disse formålene like godt kan tilgodeses gjennom andre verneformer, særlig naturreservat og biotopvern/geotopvernområder, og foreslår derfor ikke noen hjemmel for naturminner på Svalbard.

Når det gjelder områdevern for å beskytte *kulturminner*, legger *utvalget* stor vekt på å se naturvern og kulturminnevern i sammenheng. Vel er det så at man sjelden kan si at kulturminnene preger et landskap på Svalbard sett på avstand. Men de kulturminner som finnes på de enkelte steder, kan ha stor betydning for å forklare samspillet mellom naturen og menneskelig aktivitet opp gjennom tidene og for landskapsopplevelsen på stedet. *Utvalget* mener derfor at kulturminnene i et område bør kunne både være en del av den skjønnsmessige begrunnelsen for fredning som nasjonalpark eller naturreservat, og gi grunnlag for særskilte vernebestemmelser rettet mot kulturminnene. Behovet for å ha særskilte verneområder for kulturminner i tillegg kommer vi tilbake til nedenfor.

Et eget spørsmål er om det er behov for en egen kategori for *verneområder for forskning* («forskningsreservater»). De ordinære verneformene (nasjonalparker, naturreservater og biotopvernområder) vil bidra til å bevare det naturgrunnlag som det meste av den naturvitenskapelige forskning som skal drives på Svalbard, er avhengig av. Er det behov for det, kan de rene bevaringsformål styrkes ved å skjerpe vernebestemmelsene for verneområdet. Som regel vil det også være mulig å utforme verneformålet for det enkelte området slik at det også omfatter disponering til forskningsformål. På den annen side kan andre verneformål tilsi at det også legges bånd på forskningsaktiviteten i verneområdet, f eks ved å begrenset ferdsel også i forskningssammenheng.

Det kan imidlertid spørres om det kan være forskningsaktivitet som vil medføre inngrep og forstyrrelser som er lite forenlig med andre verneformål, samtidig som forskningen selv er avhengig av at området ikke blir påvirket av andre menneskelige inngrep. Det kan f eks være tale om etablering av faste eller midlertidige anlegg for forskningsformål, eller bearbeiding av grunnen for kontrollerte studier av f eks erosjon eller opptak av forurensning. I realiteten er det her tale om å velge ut områder for å tilrettelegge for forskning som en av de tre aktiviteter svalbardsamfunnet skal bygge på i fremtiden. Det kan imidlertid være en forskjell fra de andre hovedaktivitetene ved at flerbruk av forskningsområdet må unngås, fordi det kan gi en usystematisk påvirkning av forskningsprosessen. *Utvalget* mener at slike formål ligger på siden av det som ellers er hensikten med områdevern, idet er tale om å legge til rette for en bestemt bruk eller aktivitet (forskning). Konflikten kan lettest tenkes i nærheten av bosettingene, hvor områdene er lettest tilgjengelig også for forskningsformål. *Utvalget* foreslår derfor at behovet dekkes ved en hjemmel for å legge ut særskilte forskningsområder i arealplaner, jf utk § 49. Vi viser også til forslaget om hjemmel for særlige ferdselsrestriksjoner når det er påkrevd for å beskytte vitenskapelige undersøkelser, jf utk § 73.

6.5.4.3 Nasjonalparker

Etter naturvernloven (§ 3) kan områder legges ut som nasjonalpark «for å bevare større urørte eller i det vesentlige urørte eller egenartede eller vakre naturområder». I dette ligger at nasjonalpark bare kan brukes for områder av en viss størrelse og fremstår mer som opprinnelig natur enn som kulturpreget. Hovedtyngden av de arealer som legges ut, må også oppfylle krav til uberørthet, egenart eller naturskjønnhet.

Som utgangspunkt må det være statsgrunn som legges ut som nasjonalpark, men privat eide arealer som ligger i eller grenser til statsgrunnen, kan tas med i nasjonalparken. Det har vært tvil om hvor mye privat eiendom som på dette grunnlag kan tas med i en nasjonalpark. I Rt 1986 s 199 godtok Høy-

terett etableringen av Hardangervidda nasjonalpark med ca 54 % privat grunn som lovlig etter naturvernloven. Det er videre uklart om kravet til statsgrunn innebærer at grunnen må være direkte i statens eie, eller om det er tilstrekkelig at den eies av et selvstendig rettssubjekt som selv er i statens eie. Det synes forutsatt ved opprettelsen av Statskog som statsforetak og overføring av grunnbokshjemmelen til statseiendom på fastlandet til statsforetaket at dette ikke ville gjøre noen endring i forhold til vilkåret i naturvernloven § 3, og slett ikke når det gjaldt eksisterende nasjonalparker. På den annen side kunne man neppe regne grunn som eies av Store Norske Spitsbergen Kulkompani eller Kings Bay for å være statsgrunn, selv om disse selskapene er fullt ut i statlig eie. Dette er særlig klart med tanke på grunn som selskapene ervervet før de kom i statlig eie. Etter svalbardloven § 4 er det ikke noe krav om at en nasjonalpark må legges på statsgrunn. Innenfor de eksisterende nasjonalparkene forekommer det mindre arealer i privat eie, f eks i Sør-Spitsbergen nasjonalpark, der Kulspids AS har en eiendom i Recherchefjorden.

I St meld nr 22 (1994-95) heter det at formålet med nasjonalparker er å bevare egenartede og vesentlig urørte naturområder for å sikre muligheten for forskning, undervisning og naturopplevelser. Videre heter det at i nasjonalparkene bør det kunne drives et enkelt friluftsliv, et organisert reiseliv uten bruk av motoriserte kjøretøy på land eller luftfartøy, og en båttrafikk som er forenlig med formålet med vernet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det bør stilles krav til uberørthet og størrelse for at et område kan legges ut som nasjonalpark. I tillegg bør det kreves at området har verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv, jf utk § 16. Sammenlignet med naturvernlovens vilkår for nasjonalparker på fastlandet (nvl § 3) innebærer dette dels en viss forenkling, dels en tilpasning til forhold og målsetting med vern på Svalbard. *Utvalget* finner ikke grunn til å ta med «egenart» som et alternativ til «uberørthet» i lys av den villmarkskarakter som svalbardnaturen har, og det overordnede mål som gjelder for forvaltningen av svalbardnaturen. At forskning nevnes her – til forskjell fra det som gjelder på fastlandet – skyldes særlig at forskning har vært et vesentlig vernemotiv på Svalbard, også i forhold til nasjonalparker.

Kravet om uberørthet skal sikre at man finner fram til verneområder som er relativt lite påvirket av menneskelige aktiviteter og inngrep. Slike områder vil som regel ha de mest intakte naturlige økosystemene, og gi de beste mulighetene for forskning, overvåking og villmarksopplevelse. Det kan legges spesiell vekt på verdien av naturtyper som er underrepresentert i dagens nettverk av verneområder. Kravet om uberørthet er noe lempeligere for nasjonalparker enn for naturreservater, uten at dette er ment som et vesentlig skille mellom verneformene.

I rapporten fra Norsk Polarinstitutt legges det også vekt på pedagogisk verdi. *Utvalget* kan ikke se at pedagogisk verdi alene skal være grunn nok til å kunne legge ut et større uberørt område som nasjonalpark. Men i den skjønnsmessige helhetsvurdering av om det skal opprettes en nasjonalpark, kan man legge vekt på områdets egnethet for utdanning og undervisning.

6.5.4.4 Naturreservater

Etter naturvernloven (§ 8) kan et naturområde fredes som naturreservat hvis det er tilnærmet urørt eller utgjør en spesiell naturtype, og det i tillegg har særskilt vitenskapelig eller pedagogisk betydning eller skiller seg ut ved sin egenart. I tillegg er det særskilt hjemmel for biotopvern (§ 9) der det

avgjørende er hvilken funksjon området har for fredete planter eller dyr, uten at områdets karakter har betydning. På fastlandet er naturreservater særlig blitt opprettet som ledd i systematiske verneplaner for ulike naturtyper, bl a våtmarksområder og fuglefjell. Fredningen er gjennomgående streng og utløser rett til erstatning for tap som private grunneiere og rettighetshavere lider.

I St meld nr 22 (1994-95) heter det at målsettingen med naturreservater er å verne om upåvirket arktisk landskap, sikre den naturlige økologiske utvikling og muligheter for forskning.

Utvalget mener at vernekategorien naturreservat på Svalbard bør knyttes til uberørte eller tilnærmet uberørte områder, og at verneformen i tillegg til vern av større naturområder også kan dekke behovet for vern av spesielle nøkkelokaliteter for flora og fauna (biotopvern) og vern av geologiske forekomster. Vi foreslår dessuten at særskilt vitenskapelig betydning bør være tilstrekkelig til at det skal være rettslig adgang til å frede et uberørt område som naturreservat. På denne bakgrunn foreslår vi et sett med alternative minstevilkår for å opprette naturreservater, jf utk § 17.

Etter forslaget kan et område fredes som naturreservat hvis det er urørt eller tilnærmet urørt og

- a) inneholder særegne eller sårbare økosystemer,
- b) utgjør en spesiell naturtype eller spesielle geologiske forekomster,
- c) har særlig betydning for planteliv eller dyreliv, eller
- d) har særskilt verdi for naturvitenskapelig verdi.

Kravet til uberørthet bør tolkes relativt strengt. *Utvalget* legger vekt på at det både i forvaltningen, blant næringslivet og i lokalbefolkningen er en innarbeidet forståelse for at naturreservater på Svalbard er tilnærmet uberørte områder der man ønsker å opprettholde det uberørte preget, bl a gjennom strenge regler for ferdsel. Sammenlignet med vern som nasjonalpark i uberørte områder vil en reservatfredning medføre strengere vernebestemmelser, særlig mht ferdsel, og se bort fra opplevelsesverdien som et formål med vernet.

Vern av særegne eller sårbare økosystemer vil oftest innebære vern av områder som er store nok til å omfatte fullstendige biologiske samfunn og sammenhengende økosystemer. Polarområdene er blant de få stedene i verden der det finnes store fullstendige økosystemer med langt på vei naturlige bestander på alle nivåer i næringskjedene. Svalbard er i tillegg særpreget av det nære samspillet mellom det landøkologiske og det havøkologiske system. Vernekriteriet kan f eks være aktuelt for områder som har stor betydning for dette samspillet.

Kriteriet spesiell naturtype eller spesielle geologiske forekomster vil for det første dekke særegne eller sjeldne naturtyper og forekomster. Det vil også dekke naturtyper og forekomster som er karakteristiske eller representative for Svalbard. Når et område fredes på et slikt grunnlag, vil det ofte være et valg mellom alternativer, slik at andre hensyn enn verneverdien kan bli bestemmende for hvilket område som fredes som reservat. Kravet om uberørthet gjør at verneformen ikke kan benyttes i områder som er preget av menneskelig aktivitet. Her vil biotopvern være den aktuelle verneformen, jf nedenfor om biotopvernområder.

Kriteriet «særlig betydning for planteliv eller dyreliv» skal sikre at områder som har stor betydning for det biologiske mangfoldet og biologisk

produksjon på Svalbard kan vernes som naturreservat. *Utvalget* tenker her på områder med forskjellige funksjoner, særlig:

- områder med spesielt stort biologisk mangfold på økosystem-, arts- eller genetisk nivå
- leveområder for sjeldne, endemiske, truede eller sårbare arter
- sjeldne, truede eller sårbare habitater
- leveområder for bestander med internasjonal eller nasjonal verneverdi
- områder som er yttergrense for en eller flere arters utbredelse
- områder med høy primærproduksjon
- reproduksjonsområder
- oppvekstområder
- nærings-, hvile- og myteområder
- trekkruiter.

På denne måten kan verneformen naturreservat brukes til å frede også mindre nøkkelområder som er uberørte. Dersom et slikt område er preget av menneskelig aktivitet, er biotopvernområde den aktuelle verneformen.

Kriteriet særskilt vitenskapelig verdi skal sikre at områdevernet bidrar til å bevare områder og naturkvaliteter som har betydning for forskning og overvåking. Områdevernets bidrag til å bevare Svalbard som et lite påvirket referanseområde for forskning og overvåking vil være det viktigste.

6.5.4.5 Biotopvernområder og geotopvernområder

Reglene om *biotopvernområder* i fastlandslovgivningen må dels ses i lys av behovet for å kunne verne områder som er betydelig påvirket av menneskelig virksomhet, slik at de ikke fyller vilkårene for naturreservat (naturvernloven § 9, sammenholdt med § 8). De særskilte hjemlene for biotopvern i viltloven og innlandsfiske-loven har sin bakgrunn i ønsket om et samlet sett av rettslige virkemidler i forvaltningen av vilt og ferskvannsfisk, også med tanke på å øke avkastningen av vilt- og fiskeressursene. Hensynene som ligger til grunn for biotopvern i viltloven og innlandsfiske-loven gjør seg etter *utvalgets* mening lite gjeldende på Svalbard. *Utvalget* vil imidlertid peke på at det er områder på Svalbard som er til dels betydelig påvirket av menneskelig virksomhet og som kan ha verneverdi. Det gjelder særlig områder på Nordenskiöld's land hvor det tidligere er foretatt naturinngrep, og områder rundt bosettingene hvor det i dag er stor aktivitet. Som eksempel kan nevnes områder med verneverdige sårbare karplanter i nedre Colesdalen, som er så vidt preget av industrielle aktiviteter, naturinngrep og slitasje at innlemmelse i nasjonalpark eller naturreservat er lite aktuelt. Et annet område er Kapp Linné som står på listen over viktige fugleområder i Europa, og området mellom Kapp Linné og Grøn-fjorden som har en rekke verneverdige geologiske forekomster. I disse områdene er det til dels markerte kjørespor og noe aktivitet bl.a. i forbindelse med Isfjord radio. *Utvalget* ser på denne bakgrunn behov for en særskilt hjemmel for biotopvern ved siden av adgangen til reservatfredning.

Som kriterier for å frede et område som biotop/geotopvernområde foreslår *utvalget* at det skal ha særlig betydning for flora eller fauna eller inneholde viktige eller spesielle geologiske eller geomorfologiske fenomen eller prosesser. Begrepet «geotop» blir nå brukt i økende grad, spesielt i Tyskland og Sveits, og er også definert på følgende måte i en nordisk rapport om geodiversitet som er under utarbeidelse: «Geotop er et avgrenset område med definerte geologiske/geomorfologiske fenomen og prosesser.» Geotoper kan

ha ulik størrelse. De kan omfatte store områder som fjell- dal- eller strandområder, men de kan også bestå av mindre deler eller lokaliteter som sedimentlager, fossil eller jettegryter. *Utvalget* finner grunn til å ta begrepet i bruk som en verneform på lik linje med biotopvern. Den foreslåtte bestemmelsen om biotop/geotopvern dekker således både planter og dyr (naturvernlovens § 9) og geologiske forekomster (naturvernloven § 11). I motsetning til naturreservat foreslås det ingen hjemmel for totalfredning av biotop/geotopvernområder. Det åpnes likevel for at det kan gis bestemmelser som regulerer, eventuelt forbyr, virksomhet som kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller som kan skade geologiske eller geomorfologiske fenomener eller prosesser. *Utvalget* foreslår også at det skal kunne gis bestemmelser om vern av kulturminner i biotop/geotopvernområder.

Den store satsingen på forskning, overvåking og undervisning i Longyearbyen og Ny-Ålesund gjør at det kan være behov for å beskytte områder nær bosettingene fordi de har særskilt vitenskapelig verdi (se "*Tilrettelegging for forskning*" i kap 7.2). Kravet om uberørthet kan medføre at man ikke kan benytte reservatfredning, jf ovenfor. I disse tilfellene kan biotopfredning være en mulighet. Områder som har spesiell vitenskapelig interesse, vil som regel også ha spesiell betydning for flora og fauna, eller omfatte spesielle geologiske forekomster. Hvis dette ikke er tilfellet, bør slike hensyn kunne ivaretas på andre måter enn gjennom områdefredning, f eks i arealplansammenheng.

6.5.4.6 Kulturminneområder

Før kulturminneforskriften ble vedtatt i 1992, var kulturminnevernet orientert mot enkeltstående kulturminneobjekter. Med den nye forskriften kom muligheten for å frede verdifulle områder som kulturmiljøer uavhengig av et fredningsverdig enkeltobjekt, jf kulturminneforskriften § 20. Bestemmelsen gir samtidig adgang til å frede et område rundt et fredet fast kulturminne utover sikringssonen for å bevare virkningen av selve kulturminnet. *Utvalget* foreslår at disse mulighetene videreføres i den nye loven.

Kulturminnevernet på Svalbard vil for det første bli ivaretatt gjennom fredete enkeltobjekter, jf "*Utvalgets vurderinger*" i kap 6.4.6. Behovet for områdevern vil dels bli ivaretatt gjennom bestemmelsene om nasjonalparker, naturreservater og biotop/geotopvernområder. *Utvalget* vil imidlertid ikke foreslå disse bestemmelsene så vidt utformet at de blir uttømmende når det gjelder områdevern for kulturminneformål. Dels kan det være behov for områdevern for kulturminneformål uten at det er tale om naturområder, f eks fredning av bygningskomplekser med omgivelser. Og dels er det et behov for å fremheve i loven selv og gjennom betegnelsen for verneområder at kulturminneverdien kan være et selvstendig og tilstrekkelig grunnlag for områdevern, på linje med det som gjelder for områdevern av naturområder.

Samtidig legger *utvalget* vekt på at loven skal bidra til en samlet, helhetlig vurdering av naturvern hensyn og kulturminnehensyn. Ett av virkemidlene for dette formål er at fredning som nasjonalpark, naturreservat eller biotop/geotopvernområde også skal kunne tjene til å beskytte kulturminner i verneområdet. Når det gjelder kulturminnenes betydning for adgangen til å opprette et verneområde, mener *utvalget* at det bør stille seg forskjellig for nasjonalparker på den ene siden og naturreservater og biotop/geotopvernområder på den andre siden. Når det gjelder nasjonalparker, er det viktig at samspillet mellom Svalbards natur og kulturminner kan gi grunnlag for vern som nasjonalpark. For et naturreservat og biotop/geotopvernområde bør det der-

imot være slik at visse naturvernkriterier må være oppfylt for at området kan fredes. Forutsatt at området fyller lovens grunnleggende vilkår for å opprette nasjonalpark, naturreservat eller biotop/geotopvernområde, slik at det beror på forvaltningens frie skjønn (hensiktsmessighetsskjønn) om området skal vernes, vil eksistensen av kulturminner i området være et moment i denne skjønnsutøvingen, uansett om det gjelder en nasjonalpark, et naturreservat eller et biotop/geotopvernområde.

Når det gjelder områdevern med hjemmel i regelverket for kulturminnevernet, har man foreløpig begrenset erfaring. For tiden arbeides det med å opprette flere kulturmiljøområder på fastlandet med hjemmel i kulturminneloven § 20, men hittil er bare ett slikt området fredet – gården Havrå i Hordaland. I foredraget til kgl res om kulturminneforskriften gis det uttrykk for at det skal stilles strenge krav til den faglige begrunnelsen og behovet for å frede, og at det derfor er grunn til å anta at bestemmelsene kun unntaksvis vil komme til anvendelse i praksis. Mangelen på erfaring med eksisterende regelverk er en medvirkende årsak til at *utvalget* ikke finner grunn til å foreslå endringer.

På Svalbard kan det være aktuelt å frede områder hvor den menneskelige påvirkning ikke har vært dominerende, men hvor kulturpåvirkningen har vært særegen eller det knytter seg historiske hendelser til området. I de fleste tilfelle vil området omfatte enkeltobjekter som er fredete kulturminner, men dette er ikke noe absolutt vilkår. Formålet med kulturmiljøområder er først og fremst å ta vare på sammenhengen og helheten i miljøet. Det kan være områder med kulturminner som har et innbyrdes system, f eks en bosetting hvor det er bygninger og andre installasjoner både fra før og etter 1945 og hvor bosettingen som sådan har kulturhistorisk verdi. Et annet eksempel kan være fangstmannsområder. Dette kan være store områder, men med tanke på fredning som kulturmiljøområde tenkes det på relativt sett mindre områder hvor det typisk er nær tilknytning mellom hovedfangststasjon og bistasjon. Området mellom stasjonene kan da også tas med i kulturmiljøområdet.

Sammenhengen mellom en gruve og en naturlig havn hvor utskipingen har foregått, kan gi et tredje eksempel på et område som det kan være aktuelt å frede som kulturmiljøområde (tekniske kulturminner).

6.5.4.7 Verneområder med internasjonal status

Som utgangspunkt vil verneområder som er opprettet på grunnlag av nasjonal rett, bare ha beskyttelse av nasjonal rett. En viss generell beskyttelse ut over dette kan ligge i at etablering og opprettholdelse av verneområder kan være et virkemiddel til å oppfylle internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg ved å tiltre en konvensjon, f eks biodiversitetskonvensjonen. Men det kan være vanskelig å si konkret at en generell internasjonal forpliktelse beskytter et bestemt verneområde mot opphevelse eller dispensasjon til et naturinngrep.

Det finnes også internasjonale konvensjoner som gir grunnlag for at de nasjonale myndigheter utpeker bestemte verneområder på sitt territorium i henhold til konvensjonen. De utpekte områdene forutsettes da å ha internasjonal verneverdi i forhold til de verneverdier som konvensjonen tar sikte på å beskytte. Avhengig av hvordan en slik konvensjon er utformet, kan verneområdet få en slags internasjonal status i kraft av den nasjonale utpeking eller ved å bli godkjent av konvensjonsorganene. Hva den internasjonale status innebærer, vil bero på konvensjonen. Innmelding til konvensjonsorganet – og

eventuelt oppføring på en internasjonal liste og godkjenning – kan medføre en internasjonal anerkjennelse uten egentlige rettsvirkninger, eller rettsvirkninger, også i form av en folkerettslige forpliktelse til å bevare området vernet.

De viktigste miljøvernkonvensjoner som gir hjemmel for utpeking av nasjonale områder av internasjonal betydning, er konvensjonen om verdens natur- og kulturarv (World Heritage Convention, 1972) og Ramsarkonvensjonen (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 2 februar 1971), se kap om internasjonale forpliktelser ovenfor.

På Svalbard er det hittil utpekt fem områder i henhold til Ramsarkonvensjonen (Ramsarområder):

- Forlandsøyane fuglereservat
- Dunøyane fuglereservat
- Kongsfjorden fuglereservat
- Isøyane fuglereservat
- Gåsøyane fuglereservat

Alle disse områdene ble fredet som fuglereservater ved forskrift 1 juni 1973 med hjemmel i svalbardloven. Virkningen av å utpeke et verneområde som Ramsarområde er at det må utvises sterk tilbakeholdenhet med å oppheve vernet, og at det i tilfelle bare bør skje mot å verne et annet område med tilsvarende kvaliteter.

Utpeking av et verneområde overfor konvensjonsorganet i henhold til en internasjonal konvensjon er en folkerettslig handling som ikke i seg selv har internrettslige virkninger. Når norske myndigheter har funnet grunn til å utpeke et område i henhold til en internasjonal konvensjon, mener *utvalget* at dette bør kunne komme til uttrykk etter norsk rett. Dette vil også bidra til å sikre gjennomføringen av miljøvernforpliktelser som vi har påtatt oss folkerettslig.

Utvalget foreslår derfor en egen hjemmel i utk § 20 for å treffe vedtak som markerer at området har status også i henhold til en miljøvernkonvensjon. Et slikt vedtak – som bør regnes som en forskrift – bør også ha den rettsvirkning at den folkerettslige virkning av utpekingen gjelder som norsk rett. For Ramsarområdene vil dette medføre et styrket vern mot omgjøring (oppheving) av vernevedtaket. Den foreslåtte hjemmelen kan også brukes til å gjennomføre andre folkerettslige forpliktelser som Norge påtar seg når det gjelder å bruke områdevern som virkemiddel for å bevare natur- og kulturminneverdier.

6.5.4.8 Innholdet i vernet

Innholdet i vernet er rettslig sett et spørsmål om hvilke rettsvirkninger etableringen av et områdevern har. Dette er dels et spørsmål om hvilke begrensninger (*rådighetsinnskrenkninger*) som legges på handlinger og disposisjoner som berører verneområdet, dels et spørsmål om aktive *skjøtselstiltak* for å bevare verneverdiene.

Rådighetsinnskrenkningene kan rette seg mot både eiere, allmennheten og offentlige myndigheter, men ikke nødvendigvis i like stor grad mot alle disse gruppene. Skjøtselstiltak reiser spørsmål om både adgangen til og plikten til å foreta skjøtsel, og reglene vil i praksis bare ha direkte betydning for miljøvernmyndighetene eller eierne.

Rådighetsinnskrenkninger

I fastlandslovgivningen følger rådighetsinnskrenkningene i et verneområde i all hovedsak av vernebestemmelsene i den forskrift som oppretter verneområdet. Loven setter i noen grad rammer eller retningslinjer for rettsvirkningene, jf for nasjonalparker naturvernloven § 3 annet ledd.

Utvalget mener at også når det gjelder verneområdene for Svalbard, bør de aktuelle rådighetsinnskrenkningene fastsettes i forskrift. Selv ikke for de store verneområdene – særlig nasjonalparkene – synes det hensiktsmessig å lovfeste rådighetsinnskrenkningene. Det gjelder selv om disse verneområdene dekker en vesentlig del av Svalbards areal, og skyldes bl a at det kan være ønskelig å differensiere rådighetsinnskrenkningene på en måte som vil føre til en unødig detaljrikdom i en lovtekst. En lovfesting ville medføre at loven tapte sin karakter av å være en rammelov, noe den etter utvalgets mandat er forutsatt å være.

Loven må imidlertid inneholde en hjemmel for vernebestemmelser med rådighetsinnskrenkninger som kan være ønskelige. *Utvalget* mener at denne hjemmelen bør være så vid at den gir frihet til å fastsette de rådighetsinnskrenkninger som trengs ut fra verneformålet.

Det kan reises spørsmål om loven bør trekke opp visse rammer for rådighetsinnskrenkningene – i form av maksimums eller minimums vernenivå, eller i form av retningslinjer for myndighetenes fastsetting av vernebestemmelser. I fastlandslovgivningen gir naturvernloven visse eksempler på dette, bl a for nasjonalparker. Formålet med slike bestemmelser kan f eks være å forhindre en uthuling av vernekategoriene eller å bidra til et reelt skille mellom de forskjellige vernekategoriene.

Utvalget foreslår at loven skal angi en slik ramme når det gjelder nasjonalparker, jf utk § 16 annet ledd. For naturreservater foreslår vi at loven skal gi en indikasjon på at reservat er en streng verneform ved å presisere at et reservat kan totalfredes. Men siden reservatformen skal kunne brukes for biotop/geotopvern generelt, er det ikke mulig med en generell regel om totalfredning eller særlig streng fredning.

Den generelle adgangen til å fastsette rådighetsinnskrenkninger i vernevedtak må omfatte all faktisk rådighet (fysiske handlinger og tiltak), også i verneområdet. Hvor omfattende rådighetsinnskrenkninger som fastsettes, vil avhenge av behovet for å oppfylle formålet med vernevedtakene. Om nødvendig kan det fastsettes totalforbud mot bestemte typer virksomhet eller tiltak, for eksempel ferdsel. For nasjonalparker – hvor opplevelsesverdien er et viktig grunnlag for vernet – må det likevel være åpent for skånsom ferdsel.

Et annet spørsmål er om vernebestemmelsene også bør kunne legge bånd på den rettslige rådighet over området, typisk eierens adgang til salg og fradeling. Begrunnelsen må da være at slike rettslige disposisjoner kan skape et press i retning av en faktisk utnytting som kan bli til skade for verneverdiene i området. I fastlandslovgivningen må naturvernloven trolig forstås slik at det ikke er hjemmel for vernebestemmelser som legger bånd på den rettslige rådighet over verneområdet, mens kulturminneloven § 20 annet ledd har en uttrykkelig hjemmel for at vernebestemmelsene for kulturmiljøområder kan sette forbud mot eller regulere fradeling og bortfeste. På Svalbard er situasjonen den at staten er den viktigste grunneier, og både eiendomsforholdene og utviklingen i arealbruken er mer oversiktlig enn på fastlandet. *Utvalget* er derfor blitt stående ved at det er så liten risiko for at rettslige disposisjoner skal medføre et press på verneverdiene at det ikke er grunn til å ta inn en slik hjemmel i svalbardmiljøloven.

Ved fastsetting av de enkelte verneforskriftene bør man se hen til erfaringen om virkningen av vernet i de eksisterende verneområdene. Det er liten tvil om at de eksisterende verneområdene har virket etter hensikten når det gjelder å sikre de vernede områdene mot industriell virksomhet og tekniske naturinngrep. Også når det gjelder begrensning av motorisert ferdsel på land har områdevernet hatt den tilsiktede virkning i de aktuelle områdene. Det har også bidratt vesentlig til å sikre de viktigste leveområdene for sjøpattedyr og sjøfugl på øygruppen. Vernebestemmelsene og håndhevingen av disse har imidlertid ikke vist seg tilstrekkelige til å sikre enkelte av de mest besøkte turistlokalitetene mot terrengslitasje, forstyrrelse av dyrelivet og skader på kulturminner og verneverdige geologiske forekomster. Selv om de berørte områdene har beskjeden geografisk utstrekning, omfatter de betydelige verneverdier knyttet til kulturminner, biologisk mangfold og geologi. Vernebestemmelsene har heller ikke vært til hinder for at cruiseskip og fiskefartøyer kan operere i sårbare områder der eventuelle oljesøl knyttet til grunnstøting og forlis representerer en betydelig risiko for tilgrising av strender og skader på lokale bestander av sjøfugl og sjøpattedyr.

I områder som har stor ferdsel eller på annen måte ligger utsatt til i forhold til menneskelig virksomhet, er det også behov for et styrket vern av biotoper og kulturminnelokaliteter som er spesielt viktige for bevaring av øygruppas dyre- og planteliv og kulturminner. Dette gjelder både områder utenfor og innenfor verneområdene, da vernebestemmelsene i nasjonalparkene og de store naturreservatene ikke alltid er tilstrekkelige til å ivareta spesielle vernehensyn. Spesielt i Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark er en del lokaliteter påvirket av slitasje på vegetasjon og kulturminner. Økende ferdsel kan også virke forstyrrende på dyrelivet i enkelte deler av verneområdene.

Økosystemene på Svalbard er i stor grad preget av det marine miljø, og utgjør sammen med omkringliggende hav- og drivisområder en tett integrert økologisk enhet. Vern på land og i Svalbards territorialfarvann må derfor ses i sammenheng med vern og forvaltning av de omkringliggende havområdene. Dette gjelder i særlig grad på østsiden av Svalbard, der naturreservatene er opprettet for å bevare store, intakte økosystemer mest mulig uberørt for ettertiden. Dersom målet med naturreservatene skal ivaretas på lang sikt, er det også behov for å sikre de omkringliggende marine områder mot aktiviteter som ikke er forenelige med verneformålet. Dette bør etter *utvalgets* mening has for øye når det gjelder planer om å åpne Barentshavet nord for oljevirkosomhet.

Et verneområde kan bli påvirket av aktivitet utenfor området. Ut fra formålet med en hjemmel for vern kan det – avhengig av hvordan hjemmelen er utformet – være naturlig å tolke den slik at den også kan brukes til å regulere virksomhet som finner sted utenfor verneområdets grenser, men som har påtakelige virkninger for miljøet innenfor området. Spørsmålet er mest aktuelt med sikte på luftbåren eller vannbåren påvirkning. Vernebestemmelsene kan imidlertid bare få virkning for aktivitet utenfor verneområdet dersom dette går tydelig frem. Det er videre et spørsmål om det er hensiktsmessig å anvende vernebestemmelser på en aktivitet utenfor verneområdet dersom det ikke lar seg påvise konkret at den aktuelle handlingen eller tiltaket har virkninger innenfor verneområdet. I praksis på fastlandet pleier man heller å opprette buffersoner med et lavere vernnivå (lempeligere vernebestemmelser) omkring selve verneområdet, eller man tar med omkringliggende nærområder i selve verneområdet dersom hjemmelen for områdevern gir adgang til det.

Skjøtsel

Skjøtsel omfatter aktive tiltak for å ta vare på en naturtilstand eller et kulturminne som er utsatt for naturlig eller menneskelig påvirkning. Skjøtselstiltak kan også innebære en tilrettelegging for besøk eller annen aktivitet, dels for å øke utbyttet av slik aktivitet, dels for å beskytte verneverdiene. I naturvernområder er skjøtsel særlig aktuelt for å bevare kulturpåvirket landskap. Dette er meget aktuelt i landskapsvernområder på fastlandet, men i liten eller ingen grad på Svalbard. Mer aktuelt er det med tilretteleggingstiltak for å beskytte mot slitasje og informere om verneverdiene. Særlig i forhold til kulturminner kan det i tillegg være spørsmål om en aktiv skjøtsel for å beskytte mot naturlig nedbryting og endring.

I praksis vil det være miljøvernmyndighetene eller eieren som forestår skjøtselen. Adgangen til skjøtselstiltak reiser ingen rettslige spørsmål av betydning dersom staten eier grunnen med påstående verdier, slik det er for størstedelen av Svalbard. Når private er eiere, er den store hovedregel at miljøvernmyndighetene ikke kan iverksette skjøtselstiltak uten lovhjemmel eller samtykke. Allemannsretten og nødrettsbetraktninger vil gi et usikkert og temmelig begrenset grunnlag for skjøtselstiltak. Det kan også være usikkert hvor langt myndighetenes adgang til å treffe tiltak i tredjepersoners (eierens) interesse på grunnlag av ulovfestede regler om negotiorum gestio (uanmodet forretningsførsel) vil rekke, og de vil iallfall ikke gi grunnlag for å ivareta miljøhensyn klart i strid med eierinteressen.

For verneområder på fastlandet har naturvernloven generelle hjemler om skjøtsel (§§ 4, 6, 10 og 12). I kulturminneloven er det en noe mer utpenslet bestemmelse om adgangen til skjøtsel i § 21. Når det gjelder fredete bygninger, gir kulturminneloven dessuten hjemmel for å pålegge eieren en vedlikeholdsplikt, jf §§ 17-18. Loven åpner i den sammenheng også adgang til å yte tilskudd til vedlikehold, jf § 17 annet ledd. Slike tilskudd forutsetter at myndigheten har en bevilgning som kan brukes til formålet. For Svalbard har kulturminneforskriften en hjemmel for at sysselmanen kan treffe skjøtselstiltak i forskr § 14 første ledd bokstav a og en hjemmel i § 15 for å pålegge eieren vedlikeholdsplikt, men det er ingen skjøtselsregler som knytter seg til bestemmelsene om områdefredning.

Utvalget foreslår en generell hjemmel for sysselmanen til å iverksette skjøtselstiltak i verneområdene, jf utk § 21. En lignende, mer spesifisert bestemmelse for skjøtsel av fredete kulturminner foreslås i utk § 45. Rammen bør være hva som anses nødvendig av hensyn til formålet med områdevernet. Det verneformål som blir angitt i vernevedtaket, vil derfor ha betydning for hvor langt skjøtselsadgangen strekker seg. Innenfor denne rammen vil ikke et skjøtselstiltak kreve noen særskilt dispensasjon fra vernebestemmelsene eller tillatelse etter kap VII, men det bør være en gjennomgående norm at skjøtselstiltak skal gjennomføres med minst mulig belastning for naturmiljøet.

Når myndighetenes skjøtselstiltak berører fast eiendom i privat eie eller bruk, bør utgangspunktet være at eieren eller brukeren skal varsles før skjøtselstiltaket finner sted. Forhåndsvarsel må likevel være overflødig der skjøtselstiltaket ikke kommer i konflikt med eier- eller brukerinteresser. *Utvalget* foreslår at loven får bestemmelser om dette.

Også eieren eller brukeren vil selv ha adgang til å treffe skjøtselstiltak, men bare så langt det ikke kommer i strid med vernebestemmelsene. Gjennom vernebestemmelsene kan man dermed forhindre at en ukyndig eier foretar «skjøtselstiltak» som i virkeligheten betyr en fare for verneverdiene.

Når skjøtselstiltak kan være en forutsetning for å opprettholde verneverdiene i verneområdet, kan det reises spørsmål om det bør være en plikt til å foreta den nødvendige skjøtsel. En slik plikt kan tenkes å påhvile både miljøvernmyndighetene og grunneieren. *Utvalget* foreslår imidlertid ikke at det innføres noen slik generell plikt. Det vil være vanskelig å gi en skjøtselsplikt et presist omfang. Sysselmansens skjøtselstiltak vil også være avhengige av administrative og budsjettmessige ressurser og prioriteringer. I forhold til en privat eier kan det virke lite rimelig med en generell plikt til å treffe skjøtselstiltak, iallfall hvis skjøtselen ikke har tilknytning til anlegg som vedkommende har drevet tidligere. Dessuten kan en skjøtselsplikt medføre en viss fare for ukyndige skjøtselstiltak som kan virke mot sin hensikt.

For å fremme at ønskelige skjøtselstiltak kan bli utført, foreslår *utvalget* at sysselmanen kan bruke midler av Svalbards miljøvernfond til skjøtselstiltak, også som tilskudd til skjøtselstiltak som en privat eier selv utfører. Vi viser nærmere til "*Svalbards miljøvernfond*" i kap 9.8 og utk § 96.

Utarbeiding av en *skjøtselsplan* for verneområdet kan være hensiktsmessig for å bidra til at skjøtsel blir satt i verk, få en hensiktsmessig prioritering av aktuelle skjøtselstiltak og sikre at flere skjøtselstiltak virker godt i sammenheng. Slike skjøtselsplaner vil i praksis bare være aktuelle for miljøvernmyndighetene. *Utvalget* mener at skjøtselsplaner kan være et nyttig administrativt hjelpemiddel, men finner ikke grunn til å ta med bestemmelser om det i loven.

Dispensasjoner fra vernebestemmelsene

Vernebestemmelsene for det enkelte verneområde vil være generelle regler, eventuelt spesifisert for enkelte deler av verneområdet. Det kan derfor tenkes enkeltstående tiltak som rammes av vernebestemmelsene, men som det likevel kan være grunn til å tillate, særlig fordi de ikke vil forringe verneverdiene i området. Det kan også være at det ikke er det enkelte tiltak i seg selv, men summen av en rekke tiltak som kan påvirke verneverdiene, og at det trengs kontroll med det enkelte tiltak for å unngå at denne sumgrensen blir overskredet. Det kan også være behov for en sikkerhetsventil for å kunne tillate handlinger som det er et påtrengende behov for, men som man ikke har hatt for øye ved utformingen av de generelle vernebestemmelsene.

Utvalget mener derfor det er behov for en begrenset hjemmel for at miljøvernmyndighetene kan dispensere fra vernevedtak. En slik dispensasjonshjemmel kan tas inn i forskriften for det enkelte verneområdet, eller fastsettes generelt i loven. Det kan være mest opplysende at dispensasjonshjemmelen tas inn i den enkelte forskrift hvor den er aktuell. Men dersom loven ikke selv gir noen adgang til å dispensere, betyr det at dispensasjon er avskåret hvis man av vanvare har glemt å ta inn en dispensasjonshjemmel i forskriften, jf fvl § 40. I fastlandsregelverket er det vanlig å ha med dispensasjonshjemler både i lov og forskrift.

Utvalget foreslår at det tas inn i loven en hjemmel for miljøvernmyndighetene til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene så langt det ikke kommer i strid med formålet med vernet, eller dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for verneverdiene. Det bør stilles som krav at begrunnelsen for en eventuell dispensasjon forklarer hvorvidt verneverdiene i området kan bli berørt av det aktuelle tiltak og hvilken vekt det er lagt på dette. Den enkelte dispensasjon bør bare kunne gis for bestemte personer og for et bestemt angitt tiltak eller et begrenset antall handlinger innenfor et angitt tidsrom.

Kapittel 7

Panlegging i bosettingene**7.1 Arealplanlegging**

7.1.1 Innledning

Bosettingene er i stadig endring, og dette får konsekvenser for arealbruken. Nye funksjoner integreres i samfunnet og kommunikasjonen med fastlandet er en helt annen enn tidligere med åpningen av Longyear Lufthavn i 1975 som vendepunktet. Dette fører med seg nye bygninger og infrastruktur.

Utviklingen har ført til økende etterspørsel etter nye arealer, spesielt i Longyearbyen. Arealplanlegging skal legge til rette for samordning av de ulike interessene som knytter seg til arealdisponering og utforming av bebygelse i bosettingene. Planene skal også sikre at bygninger og anlegg utformes på en estetisk måte. Formålet med arealplanleggingen er å avveie ulike interesser knyttet til arealbruken og medvirke til høy miljøkvalitet både i forhold til natur- og kulturmiljø.

7.1.2 Gjeldende rett**7.1.2.1 Utgangspunkter**

I bosettingene på Svalbard reguleres arealplanlegging ved forskrift 24 januar 1997, som trådte i kraft 1 februar 1997. Forskriften har regler om at det skal være arealplaner for planområdene, planprosess, planens innhold (kart og bestemmelser), melding om tiltak, statlig plan mv.

Andre miljøvernbestemmelser for Svalbard, f.eks. viltforskriften, røyeforskriften og naturvernforskriften, gjelder også innenfor planområdet. Arealplanforskriften bygger på prinsippene i plan- og bygningsloven. Den skal være et verktøy for å foreta godt underbygde avveininger mellom vern og utbygging, sette krav til miljøkvalitet, samordne ulike interesser og skape en arena for aktiv medvirkning fra lokalsamfunnene.

Forskriften gjelder for Longyearbyen, Svea, Ny-Ålesund, Barentsburg og Pyramiden, jf § 2. Planområdenes avgrensing er fastsatt på kart som er del av forskriften. Det geografiske virkeområdet kan endres av Miljøverndepartementet i samråd med andre departementer.

Forskriften fastsetter at grunneieren i bosettingene er ansvarlig for å utarbeide planer, se oversikt over grunneiere i "*Grunneiendomsrett*" i kap 4.4.1. Kings Bay AS er planansvarlig i Ny-Ålesund og det russiske gruveselskapet Trust Arktikugol er planansvarlig i Barentsburg og Pyramiden. Grunneieren kan delegere sitt ansvar til andre. I Longyearbyen er Svalbard Samfunnsdrift AS planansvarlig på vegne av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS.

Den planansvarlige skal se til at planprosessen skjer i samsvar med forskriften (se nedenfor) og vurdere minst hvert fjerde år om revisjon bør foretas, jf § 4.

7.1.2.2 Planenes innhold

Arealplanforskriftens krav til innhold og utforming av planene kan delvis sammenlignes med kommuneplanens arealdel og delvis med reguleringsplaner og bebyggelsesplaner i plan- og bygningsloven på fastlandet.

Plandokumentet vil vanligvis bestå av følgende deler, jf forskr § 5:

- beskrivelse av planen
- arealbruksformål og plankart
- bindende bestemmelser
- veiledende retningslinjer
- kvalitetskrav til planen.

Beskrivelsen av planen

I den generelle beskrivelsen av planen redegjøres det for bakgrunnen for planen, planprosessen og f eks om den bygger på en mindre detaljert plan.

Arealbruksformål og plankart

Arealene innenfor planområdet kan deles inn i 7 ulike kategorier som er angitt i forskriften:

- byggeområder
- kulturminne-, natur- og friluftslområder hver for seg eller i kombinasjon
- områder for råstoffutvinning
- spesialområder, herunder fareområder
- områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag
- viktige ledd i kommunikasjonssystemet
- områder som er vernet etter lov eller annen forskrift.

De ulike arealbruksformålene tegnes inn på plankartet. Der man ønsker å disponere et areal til nye formål, vil arealbruksformålet på plankartet avvike fra eksisterende arealbruk. Avhengig av behovet i den enkelte bosetting kan planer utformes i den målestokk som anses hensiktsmessig. Valg av målestokk vil være avgjørende for graden av detaljering og planleggingens omfang.

Plankartet er juridisk bindende. Det innebærer at nye tiltak må være i samsvar med arealbruksformålet på plankartet, jf § 7.

Forskriften åpner for å fastsette flere formål innenfor samme område. F eks kan det visse steder være aktuelt å kombinere områder for gruvedrift og kulturminner.

Bindende bestemmelser

Det kan settes vilkår for bruk og utforming av arealene innenfor de ulike arealbrukskategoriene for å sikre formålet med planen. Også bestemmelsene er rettslig bindende for både grunneieren og tiltakshaveren.

Arealplanforskriftene omfatter ikke byggeforskrifter med tekniske krav til bygningene. *Bestemmelsene* i arealplanen kan imidlertid sette krav til bebyggelsens plassering, hvilke hovedretninger og overordnede strukturer som skal følges, maksimum høyde og volum, materialer og fargebruk. I veilederen til forskriften heter det at det er viktig at byggetradisjonene i de ulike bosettingene opprettholdes og videreutvikles. Kart, bestemmelser, retningslinjer og kvalitetskravene må ivareta dette på en tydelig måte.

- De rettslig bindende bestemmelsene kan blant annet inneholde:
- krav om detaljplan innen nærmere spesifiserte områder
 - krav til bebyggelsens og anleggenes lokalisering, størrelse og utforming
 - krav om utomhusanlegg og ferdigstilling av disse samtidig med bebyggelsen
 - rekkefølge for etablering av ulike tiltak, samfunnstjenester og infrastruktur
 - byggeforbud, f eks mot hytter eller mot bygg i 100- metersbelte langs vassdrag
 - krav om landskapsmessig tilpassing.

Veiledende retningslinjer

Det kan knyttes retningslinjer til planene. De skal være av veiledende karakter og kan f eks gi forklaring på hvordan kart og bestemmelser skal forstås og praktiseres, og hvordan planen skal følges opp og gjennomføres. Hensikten er å bidra til at praktiseringen skjer i overenstemmelse med planenes innhold og forutsetninger. Retningslinjer kan brukes til å tydeliggjøre hvordan bestemmelsene kan påregnes praktisert, og hvordan planen bør følges opp. Slike retningslinjer er ikke juridisk bindende og kan ikke gå på tvers av plankart eller utfyllende bestemmelser. Retningslinjene gir heller ikke hjemmelsgrunnlag for vedtak etter planen.

Kvalitetskrav til planen

Arealplanforskriften fastsetter at det skal dokumenteres hvordan hensynet til miljø, herunder natur- og kulturminneressurser og samfunn, herunder estetikk og barns behov er ivaretatt, jf § 5 siste ledd. Hensynene skal integreres, dokumenteres og synliggjøres i planarbeidet fra starten av, slik at det ikke blir nødvendig å kreve etterdokumentasjon. I planutkast som legges fram til behandling skal det klargjøres hvilke hensyn som er ivaretatt eller nedprioritert, og hvordan disse skal følges opp.

Det er ikke krav om konsekvensutredninger i arealplanforskriften. I foredraget til kgl res om forskriften er det forutsatt at spørsmålet om konsekvensutredninger skal vurderes i miljølovutvalgets utredning.

7.1.2.3 Saksbehandlingen

Saksbehandlingen er regulert i arealplanforskriften § 6-1 til § 6-7. Den planansvarlige har ansvaret for å gjennomføre planprosessen og sørge for aktiv medvirkning fra berørte parter. Det kan opprettes et fast rådgivende planutvalg i hver bosetting som skal bidra i planarbeidet. Til nå er det opprettet rådgivende planutvalg i Longyearbyen og i Ny-Ålesund.

Saksbehandlingen er lagt opp slik at planene skal behandles ferdig lokalt, og godkjennes av sysselmannen. Da forskriften ble forberedt, overveide man å legge godkjenningsmyndighet til den planansvarlige eller planutvalgene. Man fant imidlertid at manglende administrative forutsetningene gjorde at sysselmannen var den eneste instansen som kunne inneha denne funksjonen.

Konflikter forutsettes løst gjennom planprosessen. Statlige instanser og sysselmannen har myndighet til å legge inn innsigelse til arealplanene. Innsigelser avgjøres av Miljøverndepartementet, likeledes hvilke instanser som kan reise innsigelse.

Sysselmannen vil også være meklingsinstans i konfliktsaker. Dette svarer til systemet på fastlandet der fylkesmennene har tilsvarende roller i innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven.

7.1.2.4 Bygging og andre tiltak innenfor planområdene

Den som skal gjennomføre et tiltak innenfor planområdet, f.eks. bygging av bolighus, må melde fra til sysselmannen og planansvarlig senest tre uker før tiltaket skal settes i gang, jf. arealplanforskriften § 8. Hensikten med å innføre en enkel meldeplikt var at sysselmannen må ha mulighet for å følge med i at nye tiltak er i tråd med de vedtatte planene.

Tiltakshaveren skal i meldingen vise at tiltaket er i samsvar med godkjent plan. Dersom sysselmannen ikke reagerer innen to uker, kan tiltaket settes i gang, forutsatt at det er i samsvar med godkjent plan. At et tiltak er i samsvar med planen gir tiltakshaveren rett til å bygge, så langt det gjelder arealplanforskriften. Andre juridiske rettigheter som er uavhengig av arealplanforskriften må i tillegg være til stede, f.eks. en festeavtale med grunneieren som gir rett til å bruke arealet.

Tiltak eller bygging som er igangsatt uten at tiltaket er i samsvar med godkjent plan eller i strid med arealplanforskriften på annen måte, kan sysselmannen kreve at arbeidet stanses. I tillegg kan sysselmannen kreve at ulovlig utført arbeid eller tiltak blir rettet eller fjernet, jf. § 11.

7.1.2.5 Forholdet til naturvernforskriften

Inntil det er godkjent en arealplan etter reglene i arealplanforskriften, blir bygging i bosettingene regulert av naturvernforskriften kap. III. I medhold av naturvernforskriften § 7 ble det 20. april 1972 gitt dispensasjon fra meldeplikten for Trust Arktikugol og Store Norske Kulkompani AS, og 24. april 1986 for Kings Bay Kull Company AS. Men etter arealplanforskriften § 13 opphørte dispensasjonene fra meldeplikten etter naturvernforskriftens kap. III 31. desember 1997, slik at det nå – inntil godkjent plan foreligger – synes nødvendig med melding etter naturvernforskriften kap. III for tiltak både i og utenfor planområdene.

Når det foreligger en arealplan, skal tiltak være i samsvar med godkjent plan, jf. ovenfor. Dersom tiltaket ikke er i samsvar med godkjent plan, gjelder fortsatt meldeplikten etter naturvernforskriften kap. III.

7.1.2.6 Planarbeidets status i de ulike planområdene

Barentsburg – utkast til arealplan er oversendt sysselmannen for merknader før høringen. Ny-Ålesund – arealplan ble godkjent av sysselmannen i september 1998. Longyearbyen – arealplan vil våren 1999 være klar for oversendelse fra planansvarlig ved Svalbard.

Samfunnsdrift AS til sysselmannen for megling. Svea – arealplanen er per 15. 99 klar for alminnelig høring. Pyramiden – arealplanen er stilt i bero på grunn av fraflytting.

7.1.2.7 Statlig plan

Departementet kan utarbeide og vedta en plan dersom viktige utbyggings-, anleggs eller vernetiltak, eller andre samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig, jf. § 9. Det vil ikke være vanlig praksis at departementet går inn og utar-

beider en statlig arealplan. På fastlandet er dette gjort i noen få tilfeller. Paragrafen ble imidlertid også fastsatt for Svalbard fordi det på Svalbard *kan* være aktuelt å lage en statlig plan i helt spesielle situasjoner. Så langt har det ikke vært aktuelt å bruke hjemmelen.

7.1.3 Utvalgets vurderinger

Arealplanforskriften ble vedtatt etter at *utvalget* startet sitt arbeid. *Utvalget* mener at forskriften i hovedsak er godt tilpasset forholdene i bosettingene på Svalbard. Det er likevel enkelte spørsmål som det har vært naturlig for *utvalget* å vurdere på ny.

Den pågående debatten om lokaldemokrati gir grunn til å overveie om loven bør ha hjemmel til å gjøre et lokalt folkevalgt organ til planansvarlig og godkjennelsesmyndighet. Før vedtagelsen av arealplanforskriften ble det som nevnt i "*Saksbehandlingen*" i kap 7.1.2.3 diskutert om godkjenning av planene skulle legges til andre enn sysselmanen. På fastlandet godkjenner kommunestyret kommuneplanens arealdel dersom det ikke foreligger innsigelser (såkalt egengodkjenning). Det er ikke folkevalgte organer på Svalbard med tilsvarende myndighet som på fastlandet. Svalbardrådet er et folkevalgt organ, men har i dag svært begrenset myndighet, se "*Svalbard Samfunnsdrift AS og Svalbardrådet*" i kap 3.4.4. Instruksen for rådet åpner imidlertid for at myndighet kan delegeres til rådet. I den kommende stortingsmelding om Svalbard vil spørsmålet om lokaldemokrati bli drøftet. Utformingen av bosettingene har hittil vært en sak for grunneieren – i utgangspunktet et gruveselskap. I Longyearbyen er oppgaven nå overlatt til Svalbard Samfunnsdrift AS.

Proessen om innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen er nå kommet så langt at *utvalget* mener miljøvernloven bør utformes med sikte på å kunne overføre noen oppgaver til et lokalt folkevalgt organ. En oppgave som ofte er blitt nevnt som eksempel i lokaldemokratiseringsprosessen, er planansvaret og godkjenning av arealplaner. Utviklingen i de ulike bosettingene er imidlertid så forskjellig at lovforslaget bør inneholde både bestemmelser for å videreføre dagens system med grunneieren som planansvarlig og sysselmanen som godkjenningsmyndighet, og et system hvor et lokalt folkevalgt organ kan bli planansvarlig og få godkjenningsmyndighet. Lovforslaget forutsetter at forvaltningsloven, offentlighetsloven og annen alminnelig forvaltningsrett vil gjelde for slike organer og deres administrasjon.

Sysselmannen vil være klageinstans for vedtak truffet av et folkevalgt organ.

Utvalget ser at det kan stilles spørsmål ved kombinasjonen av oppgaver og roller som sysselmanen kan ha i arealplansaker: innsigelse, godkjenning, megling og eventuelt klageinstans. Et tilsvarende spørsmål reiser seg for fylkesmannens rolle etter plan- og bygningsloven. *Utvalget* regner med at det vil bli vurdert av planlovutvalget, og mener sysselmans rolle bør vurderes på den bakgrunn.

Utvalget foreslår at melding om tiltak som er i samsvar med godkjent plan, sendes til sysselmanen, også dersom et folkevalgt organ for lokalbefolkningen blir planansvarlig og får godkjenningsmyndighet. Sysselmanen bør blant annet ha mulighet til å vurdere om tiltaket trenger tillatelse etter utk § 57, jf "*Forholdet mellom godkjent arealplan og krav om tillatelse*" i kap 8.2.4.5. Dersom tiltak som meldes sysselmanen ikke er i samsvar med godkjent plan, eller er planlagt i et område hvor det ikke foreligger en godkjent plan, kan det ikke igangsettes under henvisning til meldesystemet etter arealplanbestem-

melsene. Sysselmannen vil ikke ha plikt til å realitetsbehandle slike saker, men må innen en frist gi tilbakemelding om at tiltaket ikke kan iverksettes.

Plankartet deles inn i ulike arealbruksformål, og *utvalget* foreslår å innføre to nye kategorier; hytteområder og forskningsområder. Hyttebygging innenfor planområdet skal foretas i områder avsatt til hytteformål.

Forskning er et av regjeringens satsingsområder på Svalbard, og det er vesentlig for mye av forskningen at det ikke foregår aktivitet som kan forstyrre de vitenskapelige undersøkelsene. *Utvalget* har funnet at planprosessen vil være en hensiktsmessig arena for interesseavveiningene som må ligge til grunn for å avsette områder til forskningen innenfor planområdene.

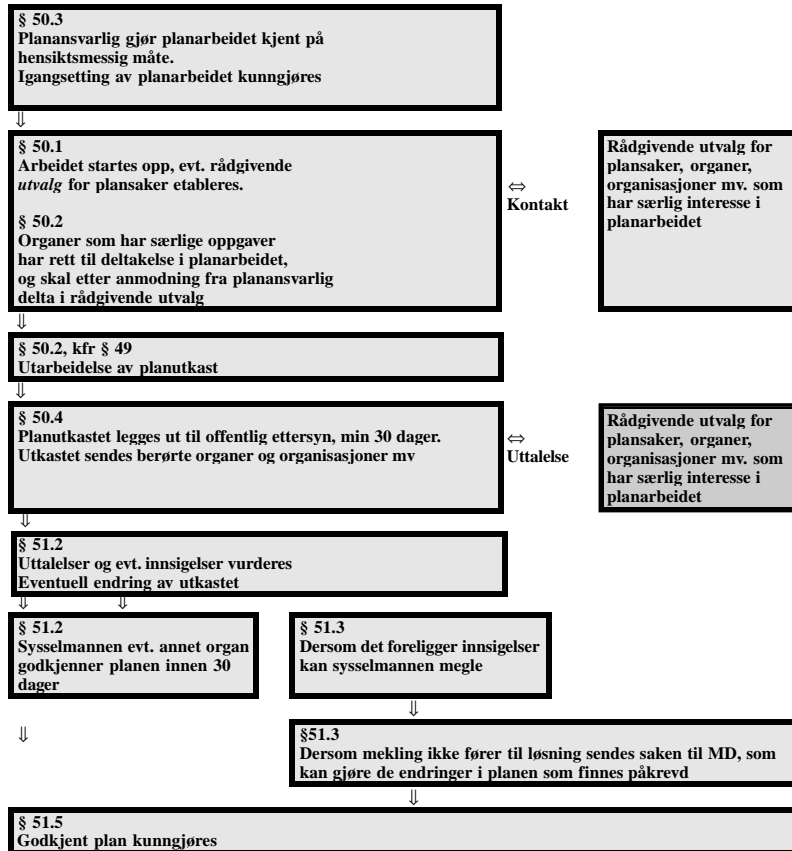
Hensynet til miljø og lokalsamfunn kan sees på som kvalitetsaspekter ved planleggingen, og *utvalget* foreslår at det skal være krav til redegjørelse av hvordan disse hensyn blir ivaretatt i planen.

Tiltak innenfor et planområde kan få konsekvenser for natur- og kulturmiljøet utenfor planområdene. For å sikre styring av den samlede miljøbelastning utenfor planområdene foreslår *utvalget* at det skal være krav om tillatelse for tiltak som kan få slike konsekvenser, og tiltakshaveren vil ha plikt til å konsekvensutrede større tiltak innenfor planområdet, se "[Forholdet mellom godkjent arealplan og krav om tillatelse](#)" i kap 8.2.4.5 om forholdet mellom tillatelsesystemet og arealplaner.

Kravet til dokumentasjon av miljø og andre samfunnsmessige hensyn i planen er på et overordnet nivå. I planene vil det for eksempel for næringsområder vanligvis ikke bli angitt hvilken type næringsvirksomhet som kan etableres i området, men størrelsen på området vil kunne si noe om omfanget av virksomheten og betydningen av dette for miljø og lokalsamfunn skal dokumenteres.

Vanlig forurensning fra boliger, fritidshus, hoteller mv er tillatt innenfor planområdet når det er i samsvar med renskrav i planen, jf utk § 57 annet ledd bokstav b. Den som planlegger å starte opp med virksomheter hvor det er fare for forurensning utover dette, må gjennomføre konsekvensutredning og ha tillatelse fra sysselmannen i tillegg til at tiltaket må være i samsvar med godkjent arealplan, jf utk § 57. Ved en eventuell innføring av lokaldemokrati, vil det fortsatt være sysselmannen/SFT som er forurensningmyndighet.

De fleste boligene i Longyearbyen har liten lagerkapasitet. Det har blant annet medført at endel gjenstander blir stående ute i boligområdene kan være til sjenanse for beboerne. I arealplanen kan det lages bindende bestemmelser om at man skal sørge for å holde det ryddig innenfor de ulike arealplankategoriene. Slike bestemmelser bør etter *utvalgets* mening følges opp av praktiske tilretteleggingstiltak. Det er knyttet sanksjonsmidler til bestemmelsene. Sysselmannen kan, f eks kreve fjernet gjenstander som ikke oppbevares i samsvar med planen, jf utk § 95.



Figur 7.1 Behandling av plan – Skjematisk fremstilling

7.2 Tilrettelegging for forskning

7.2.1 Svalbard som forskningsplattform

Svalbards kvalifikasjoner og egnethet som internasjonal forskningsplattform skyldes en kombinasjon av særegne naturgitte forhold, godt utviklet logistikk og infrastruktur samt spesielle folkerettslige forhold.

Øygruppens beliggenhet og de særegne geografiske, økologiske, geomagnetiske og klimatiske forhold gir interessante innfallsvinkler for mange forskningsgrener. Svalbards store, sammenhengende og lite påvirkede natur-systemer har høy verdi både innenfor studier av naturlige økologiske og evolusjonære prosesser, og som referanse for overvåking og studier av prosesser knyttet til globale miljøendringer. Dette gjelder spesielt overvåking og forskning knyttet til globale klimaendringer og langtransporterte forurensninger. Svalbard har få lokale forurensningskilder og har ut fra et forskningssynspunkt en interessant beliggenhet i forhold til havstrømmer og atmosfæriske vinder som bringer med seg forurensning fra tungt industrialiserte områder. Et annet interessant trekk ved Svalbard er kulturminnene som representerer mange nasjoners kulturarv gjennom 400 års virksomhet.

Svalbard betraktes gjerne som det lettest tilgjengelige høyarktiske området i verden på grunn av gode flyforbindelser og isfrie kyster store deler av året. Velutviklet infrastruktur og logistikk bidrar dessuten til at forskningsoppholdet på øygruppen kan bli mer effektivt. Svalbardtraktaten angir hvilke virksomheter som traktatpartenes borgere kan utøve under forutsetning av at de stedlige lover og forskrifter følges. Selv om forskning ikke nevnes spesifikt blant disse virksomheter har det, i tråd med forutsetningen i dens artikkel 5, vært norsk politikk å gi forskere fra alle nasjoner arbeidsbetingelser på like vilkår.

Vitenskapens betydning for Svalbard

Mye av forskningsinnsatsen på Svalbard skaffer til veie kunnskap om naturmiljøet som i neste omgang bidrar til en bedre forvaltning av naturen. Norge har også et ansvar for å frembringe mer kunnskap om kulturminnene fra internasjonalt preget virksomhet. Norsk forskningsvirksomhet og norske forskningsbaser er også viktige virkemidler for å oppfylle Norges overordnede svalbardpolitikk.

I St meld nr 50 (1990-91) Næringstiltak for Svalbard ble det lagt opp til en videre utbygging av forskningen på Svalbard. Her heter det bl a (side 49):

«Økt forståelse for polarområdenes sentrale plass i forhold til grunnleggende naturvitenskapelig forskning og viktige globale klima- og miljøspørsmål har bidratt til økt interesse for slik forskning. Norge bør delta aktivt i dette arbeidet, både ved egen forskning og gjennom samarbeid med andre miljøer. Betydelige land- og havområder i Arktis er dessuten underlagt norsk jurisdiksjon. Det er på denne bakgrunn viktig at en på norsk side har en høy faglig profil og et bredt forskningssengasjement i nordområdene generelt, i nærliggende hav- og sokkelområder og på Svalbard spesielt.»

I St meld nr 42 (1992-93) Norsk polarforskning heter det videre:

«Regjeringen har som målsetting å styrke norsk polarforskning. Dette må ses i sammenheng med de mange interesser polarforskningen ivaretar, både med hensyn til å fremskaffe ny kunnskap, og som virkemid-

del for å oppfylle politiske målsettinger i polarområdene. I en tid med økende internasjonal satsing i polare strøk, er det viktig at Norge med sine spesielle fortrinn videreutvikler og styrker sin forskningsinnsats. Det er naturlig at hovedtyngden av den norske polarforskningsinnsatsen fremdeles utøves i arktiske strøk, og at økningen i forskningsinnsats er størst her.»

Gjennom en bevisst satsing er forholdene i løpet av de senere år lagt til rette for økt forskning og høyere utdanning på Svalbard. Denne virksomheten er nå et hovedsatsingsområde for norske myndigheter, og veksten i både nasjonal og internasjonal forskningsrelatert virksomhet har vært betydelig. Denne veksten har dessuten tilført svalbardsamfunnet positive ringvirkninger i form av kjøp av varer og tjenester, betydelig effekt for handels- og hotellnæringen i tillegg til en generell styrking av lokalsamfunnets funksjoner (barnehage, skole, foreninger).

7.2.2 Forskningsvirksomheten i dag

I 1997 drev institusjoner fra 15 land i tillegg til Norge forskningsvirksomhet på Svalbard. Det ble på frivillig basis registrert drøyt 130 forskningsprosjekter. 30 av disse ble gjennomført i nasjonalparkene og 16 i naturreservatene. Prosjektenes størrelse varierer i stor grad. Ifølge en rapport fra Svalbard Næringsutvikling var 185 årsverk i 1997 utført av norske forskere og personell tilknyttet service for forskning og utdanning. I tillegg kommer den utenlandske virksomheten som Norges forskningsråd i 1996 anslo til 50-60 årsverk. De totale investeringene i forskningsinfrastrukturen har i løpet av 1990-årene vært betydelige. Samlet sett dreier det seg om investeringer i størrelsesorden 500 millioner kroner i denne perioden.

7.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget anser forskningsvirksomheten som viktig for Svalbard på flere måter, både gjennom den samfunnsnyttige kunnskapen som frembringes, og som virkemiddel i den norske svalbardpolitikken.

Etter *utvalgets* mening vil miljøvernloven være et viktig virkemiddel for å opprettholde villmarksnaturen og de spesielle naturgitte kvaliteter som gjør Svalbard attraktiv som forskningsplattform.

Det er imidlertid et paradoks at forskningen kan komme i konflikt med de overordnede miljømålene ved at forskningen påvirker naturmiljøet. Enkelte forskningsaktiviteter kan forårsake en miljøbelastning som er uforenlig med målet om å bevare øygruppens villmarksnatur. Forskningen kan påvirke naturmiljøet på flere måter, blant annet ved bygging av permanent infrastruktur, ulike former for ferdsel, innsamling av og forsøk med planter og dyr, og ved bruk av miljøfarlige stoffer i forsøk og eksperimenter.

Etter *utvalgets* mening skal forskning i utgangspunktet vurderes på samme måte som annen virksomhet når de miljømessige rammene skal settes. Forskning må behandles på lik linje med annen miljøbelastning som kan medføre varige miljøskader. På den annen side spiller forskningen en sentral rolle på Svalbard, både som virkemiddel for å fremskaffe samfunnsnyttig kunnskap, og for å stimulere til en større nasjonal og internasjonal aktivitet på øygruppen. I den grad det er forenlig med lovens formål skal det være rom for dispensasjon for vitenskapelige formål. *Utvalget* tar sikte på at lovforslaget skal

gi en rimelig balanse mellom de ulike hensynene og legge til rette for en videre utvikling av forskningen på øygruppen innen miljøforsvarlige rammer.

Utvalget vil peke på at lovverket ikke vil være et egnet virkemiddel for å hindre interessekonflikter mellom ulike forskningsprosjekter. Slike konflikter kan til en viss grad løses gjennom arealplanprosessen i bosettingene. Det er viktig å unngå overlapping av forskningsprosjekter. Svalbard Science Forum (SSF) og Ny-Ålesund Science Managers Committee (NySMAC) vil her kunne spille en viktig rolle ved en mer aktiv rådgivning overfor forskningsmiljøer og for å utvikle bedre koordinering og samarbeid forskningsmiljøene imellom. Forøvrig vil det være en fordel om sysselmannen ved behandling av dispensasjonssøknader søker råd hos vitenskapelig kompetente organer for å få en forskningsfaglig vurdering av søknadens kvalitet. Dette gjelder særlig ved søknader om dispensasjon fra bestemmelser i verneområdene.

Det kan også oppstå interessekonflikter mellom forskning og andre virksomheter. For eksempel kan et forskningsprosjekt ute i felt som er avhengig av helikoptertrafikk, ødelegge for en turistleirs opplevelse av uberørt villmark. *Utvalget* ser det imidlertid slik at lovgivningen ikke er et egnet virkemiddel for å løse denne typen konflikter. Under planlegging av årets feltsesong bør en så langt det er mulig søke å tilpasse ulike virksomheter innenfor samme geografiske område. Det bør vurderes om dette lar seg gjøre i forbindelse med turoperatørenes meldeplikt til sysselmannen og behandlingen av forskernes dispensasjonssøknader.

Forskningsprosjekter som krever minimal menneskelig påvirkning kan på den annen side også forstyrres av for eksempel turister. Slike problemstillinger har spesielt vært aktuelle i Ny-Ålesund. For eksempel er luftmålingene som foretas i Ny-Ålesund så sensible at utslipp fra et cruiseskip i Kongsfjorden kan forstyrre målingene. *Utvalget* vil peke på at lovforslaget åpner for at det kan innføres ferdselsrestriksjoner i særlige områder når det anses nødvendig blant annet for å beskytte vitenskapelige undersøkelser. Det kan også stilles skjerpede vilkår for virksomheter som krever tillatelse for å unngå forstyrrelse av forskningen, jf utk § 60. Forøvrig vil arealplanprosessen kunne løse potensielle interessekonflikter mellom ulike virksomheter innenfor planområdet.

Når det gjelder nærmere om lovutkastets betydning for forskningen vises det til "*Forskning*" i kap 10.3.

Kapittel 8

Virksomheter som vil medføre betydning for miljøet**8.1 Innledning**

Alle som ønsker å drive virksomhet på Svalbard, vil måtte tilpasse virksomheten i tråd med de generelle bestemmelsene om vern av biologisk mangfold, områdevern og kulturminnevern som er beskrevet i "*Vern av natur- og kulturmiljøet*" i kap 6 og reglene om arealplanlegging i planområdene beskrevet i "*Panlegging i bosettingene*" i kap 7. I tillegg er det visse virksomheter som etter *utvalgets* vurdering krever særskilt regulering og som er beskrevet i dette kapitlet om naturinngrep, forurensning og ferdsel.

8.2 Terrenginngrep utenfor planområdene

8.2.1 Miljøproblemer**8.2.1.1 Utgangspunkter**

Med terrenginngrep forstås vanligvis en mekanisk omforming, tildekking eller fjerning av den naturlige terrengoverflaten. Terrenginngrep innbefatter således alle typer faste, fysiske installasjoner og infrastruktur som bygninger, veier, jernbaner, flyplasser, damanlegg etc. Også massetak, grøfter, fyllinger og planerte områder utgjør terrenginngrep. Inngrepenes betydning for naturmiljøet avhenger av inngrepenes karakter, omfang og lokalisering.

Terrenginngrep kan endre den opprinnelige naturtilstanden i et område på en måte som gjør det vanskelig eller umulig å bringe den tilbake. Slike inngrep kan derfor føre til permanent bortfall av villmarks karakteren i områder som tidligere var inngrepsfrie. Terrenginngrep kan også utgjøre en belastning på miljøet i biologisk verdifulle eller sårbare områder, og redusere verdien av områder som har spesielle kvaliteter eller verneverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, geologiske forekomster eller kulturminner. Terrenginngrep, og særlig veier, kan også belaste natur- og kulturmiljøet gjennom økt ferdsel som følge av inngrepet, se "*Ferdsel*" i kap 8.4 om ferdsel. Forholdet mellom terrenginngrep og kulturminner er omtalt i "*Vern og forvaltning av kulturminner*" i kap 6.4 om kulturminner.

Et problem med terrenginngrep utenfor planområdene på Svalbard kan være tap eller oppstyking av den sammenhengende villmarken. Utenfor polarområdene er det få steder i verden det finnes store, fullstendige økosystemer, med langt på vei naturlige bestander på alle nivåer i næringskjedene. «Villmarkspregete naturområder» defineres i kartleggingssammenheng som sammenhengende områder mer enn 5 km fra nærmeste vei, jernbane, bebyggd område eller vassdragsutbygging, jf "*Svalbards villmarkspregete*" i kap 6.1.. På Svalbard har det, med unntak av bosettingene ikke foregått aktivitet som har medført gjennomgripende forandringer av naturlandskapet, og vi har derfor ikke et kulturpåvirket landskap slik som på fastlandet.

Det vil særlig være nye «linjeinngrep» i form av veier, rørledninger eller kraftlinjer som kan føre til oppstyking av sammenhengende villmark og bort-

fall av villmarkspreget over større områder. I denne sammenheng vil isolerte «punktinngrep» som regel ha mindre betydning.

Varigheten og ugjenkalleligheten av ulike typer påvirkning er avgjørende for deres betydning for villmarkspreget på lengre sikt. Tyngre terrenginngrep og sporskader på våt tundra er å regne for irreversible inngrep der sporene ikke forsvinner selv om selve aktivitetene opphører.

8.2.1.2 Biologiske og fysiske virkninger

Terrenginngrep påvirker naturmiljøet på flere måter. Det direkte arealbeslaget som følger av at den naturlige terrengoverflaten blir tildekt, fjernet, eller nedbygd, vil i de fleste tilfeller utgjøre en beskjeden andel av de tilgjengelige leveområdene for planter og dyr innenfor de områdene som blir berørt av inngrepet. Det direkte arealbeslaget er derfor først og fremst viktig dersom inngrepet berører nøkkelbiotoper som f.eks. voksesteder for truede, sårbare og sjeldne planter eller kulturminner. Inngrep kan imidlertid påvirke terrengoverflaten og plante- og dyrelivet over større områder enn det som er direkte beslaglagt. Som eksempel kan nevnes at vei kan påvirke permafrost og dreneringsmønstre på begge sider av veien, noe som kan føre til erosjonsskader nedstrøms inngrepene. Inngrepene kan også påvirke snøfordeling og snøsmelting omkring inngrepet. Slike endringer kan ha stor betydning for plante- og dyrelivet nær inngrepene. Veier og andre permanente inngrep kan også redusere dyrs bruk av de berørte områdene. Erfaring fra Adventdalen tyder imidlertid på at dette problemet er lite på Svalbard, i alle fall utenfor yngleområdene.

Veibygging i inngrepsfrie naturområder vil øke tilgjengeligheten til områder som tidligere har vært vanskelig tilgjengelige, i det minste sommerstid. Selv om veien i utgangspunktet er tenkt brukt kun til f.eks. et bestemt industrielt formål, vil bruk av veien også i forbindelse med turisme, friluftsliv og jakt lett kunne bli resultatet. Når en vei først er etablert, vil det også bli mer aktuelt å etablere andre fasiliteter i de områdene som er gjort tilgjengelig. Dette kan igjen føre til ytterligere press på naturen i form av forstyrrelse og slitasje. Erfaringer fra fastlandet tilsier at det er vanskelig å stenge veier for alminnelig ferdsel når de først er bygd. Dersom en vei også holdes åpen vinterstid, kan brøyting dessuten øke en eventuell barriereeffekt.

8.2.1.3 Landskapsmessige virkninger

Uavhengig av de biologiske virkningene vil terrenginngrep ha landskapsmessige konsekvenser. Dette dreier seg dels om konkrete, fysiske og synlige endringer, og dels subjektive følelsesmessige endringer i vår opplevelse av landskapet. Spesielt inngrep i tidligere inngrepsfrie områder vil føre til at landskapet endrer karakter fra uberørt til berørt. I de åpne landskapsrommene som preger dalførene og kystslettene på Svalbard vil inngrep være synlige over lange avstander, og de landskapsmessige virkningene av inngrep vil derfor ofte gjøre seg gjeldende over store områder.

8.2.1.4 Årsaker til terrenginngrep

Gjennom de siste 30 årene har naturinngrep utenfor verneområdene og utenfor bosettingene i all hovedsak hatt sitt utspring i to hovedaktiviteter: kullprospektering og olje/gass prospektering. Det er få tyngre, terrenginngrep uten-

for dagens planområder. Disse er hovedsakelig knyttet til tidligere gruvedrift. Mindre omfattende «punktinngrep» i form av hytter, nåværende og tidligere fangstanlegg, forskningsstasjoner o l finnes en rekke steder også utenfor planområdene, særlig på vest- og sentral-Spitsbergen.

Innenfor planområdene har det vært flere større inngrep de siste årene, blant annet i form av installasjonene Eiscat og Svalsat – begge med veitilknytning.

8.2.2 Gjeldende rett

8.2.2.1 Forhåndskontroll med terrenginngrep

I planområdene gjelder arealplanforskriften, og bygging og andre tiltak må være i samsvar med godkjent plan, jf arealplanforskriften § 5, eller i tråd med naturvernforskriften dersom det ikke foreligger godkjent plan, jf "*Forholdet til naturvernforskriften*" i kap 7.1.2.5.

Utenfor planområdene gjelder reglene for meldepliktig virksomhet i naturvernforskriften kap III direkte. Den som planlegger å starte virksomhet eller bygge utenfor planområdene, må sende melding til sysselmannen minst et år før virksomheten er planlagt igangsatt (forskriften §§ 6 og 8).

Deretter kan sysselmannen eller Miljøverndepartementet sette vilkår for virksomheten, eventuelt kreve endringer i planen eller i noen tilfeller sette forbud mot virksomheten (forskriften § 10).

Bakgrunnen for 1-årsfristen er blant annet at det skal være mulig å gjennomføre barmarksbefaring, for undersøkelser av betydning for vilkår eller pålegg om endring av planlagt virksomhet.

Sammen med meldingen skal det vedlegges informasjon om virksomheten som gjør miljøvernmyndighetene i stand til å fastsette vilkår, se nærmere om dette i "*Utredning av miljøkonsekvenser*" i kap 8.2.2.2.

Meldeplikten gjelder for de tiltak eller virksomheter som er opplistet i § 6:

1. Bergverksdrift med oppfaring og forsøksdrift, petroleumsundersøkelser og utvinning og annen industriell virksomhet
2. Hotell og annen herbergsvirksomhet
3. Disponering av grunn til tankanlegg og frittliggende lager av brennstoff
4. Disponering av grunn til transportformål, herunder anlegg av vei, kai, landingsplass mv.
5. Undersøkelser av geologiske strukturer ved hjelp av boringer
6. Oppføring av radiolinker, navigasjonslykter, radiofyr og lignende installasjoner
7. Oppføring av større lagerbygg
8. Oppføring av bygninger i forbindelse med tiltak som nevnt i nr 1 – 7
9. Oppføring av hytter og andre anlegg i forbindelse med vitenskapelig virksomhet eller fangst.»

I tillegg er det meldeplikt for andre virksomheter eller tiltak som kan medføre «forurensninger, eller vesentlige eller langvarige endringer i landskapet eller naturmiljøet», jf § 6 annet ledd.

De fleste anmeldte tiltak utenfor bosettingene har vært kullprospektering og olje/gassprospektering. For dem gjelder også reglene i bergverksordningen, forskrift 25 mai 1988 nr 250 om sikkerhet mv, se "*Hovedlinjer*" i kap 4.2.1. I medhold av naturvernforskriften er det blant annet satt vilkår om:

- at virksomheten skal foregå innenfor et så lite areal som mulig med markerte grenser
- at all transport av materiell og personell skal foregå i gitte traseer på frossen og snødekt mark
- at alle spor etter virksomhet skal fjernes såvidt det er mulig
- bruk av kjemikalier
- beredskapsplaner mot akutt forurensing.

Før arealplanforskriften kom, gjaldt de største sakene i planområdene de siste årene bygging av infrastruktur for forskningen. Miljøvernmyndighetene satte blant annet vilkår om plassering, størrelse på arealene, veitilknytning og driftsvilkår.

Miljøverndepartementet kan forby virksomhet «som kan skade større områder, områder med spesielle landskapsmessige kvaliteter, særpregede geologiske, botaniske og zoologiske forekomster eller som kan volde omfattende forurensning av jord, vann eller luft» (§ 10 annet ledd). Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet blant annet gitt forbud mot et planlagt oppdrettsanlegg for røye i Longyearbyen.

Hyttebygging er meldepliktig, jf § 6 nr 9. I tillegg er det hjemmel for å fastsette forskrifter om lokalisering, oppføring, salg og bruk av fritidshytter (forskriften § 21). Dette innebærer at det kan gis regler om overføring av eiendomsrett og bruksrett til hyttene. Miljøvernmyndighetene har i samarbeid med lokale interesser laget et utkast til slike forskrifter som har vært på alminnelig høring.

8.2.2.2 Utredning av miljøkonsekvenser

Den ansvarlige for meldepliktig virksomhet etter naturvernforskriftens kapittel III skal sende inn en melding som etter § 8 skal inneholde «opplysninger om arbeidsstedets beliggenhet, arten av det arbeidet som skal utføres, arbeidsstokkens størrelse, ordningen av vann- og proviantforsyningen, uttak eller plassering av masse, vei- og kaianlegg samt andre transportforhold o l. Videre skal det gis opplysninger om hvilke forurensningsmessige virkninger de planlagte tiltakene antas å ville få, og øvrige virkninger for landskapet og naturmiljø». I tillegg kan tiltakshaveren bli pålagt å sørge for en utredning om virksomhetens miljømessige virkninger, jf § 9.

De utredningene og undersøkelsene som har blitt pålagt av miljøvernmyndighetene, har i stor grad blitt utført i dialog mellom tiltakshaveren og miljøvernforvaltningen. Sysselmannen har utarbeidet interne retningslinjer om krav til miljøundersøkelser. Videre gjennomførte Norsk Polarinstutt et prosjekt «Miljøundersøkelser på Svalbard (MUPS)» i forbindelse med petroleumsletingen på 80-tallet for å konkretisere hva en miljøundersøkelse bør inneholde.

På fastlandet gjelder regler om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven 14 juni 1985 nr 77 kap VII – a med forskrift 13 desember 1996 nr 1145. Reglene bygger på Eus rådskretiv 85/33/ EOF. De har en nærmere regulering av fremgangsmåten ved konsekvensutredninger med forhåndsmelding, utredningsprogram og behandling av utført konsekvensutredning. Forskriften har en uttømmende oppregning av hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes (se forskrift § 2 jf vedlegg I), og en oversikt over tiltak som skal konsekvensutredes dersom de er i konflikt med et sett av miljøkriterier (forskrift §§ 3-4 jf vedlegg II).

I antarktiskforskriften 5 mai 1995 er det i "*Særskilte trekk ved Svalbard*" i kap 3 (§§ 9-13) tatt inn egne regler om forhåndsmelding og konsekvensutredninger (der kalt (miljø)konsekvensvurdering). Den ansvarlige for virksomheten skal melde fra til Norsk Polarinstitutt, og samtidig sende inn en foreløpig konsekvensvurdering, jf §§ 9 og 10. Dersom denne vurderingen viser at virksomheten «sannsynligvis vil ha mer enn en ubetydelig eller kortvarig virkning på miljøet, skal den ansvarlige for virksomheten utarbeide en fullstendig konsekvensvurdering», jf § 11. Denne bestemmelsen inneholder også en oppregning av hva vurderingen skal inneholde. Kriteriet for en fullstendig konsekvensvurdering vil i praksis si at det må foretas fullstendig vurdering for de aller fleste virksomheter i Antarktis.

8.2.3 Internasjonale forpliktelser

Det vises til det som er skrevet om internasjonale forpliktelser for områdeværn, "*Internasjonale forpliktelser og samarbeidsprosesser*" i kap 6.5.2.

8.2.4 Utvalgets vurderinger

8.2.4.1 Om forholdet mellom meldeplikt og tillatelse

Utvalget foreslår at systemet med meldeplikt for virksomhet etter naturvernforskriftens kap III erstattes med krav om tillatelse etter svalbardmiljøloven.

I et system med meldeplikt er meldepliktig virksomhet i utgangspunktet tillatt, og det skal derfor relativt tungtveiende grunner til helt å forby en virksomhet – se naturvernforskriften § 10 annet ledd. Naturvernforskriften gir imidlertid relativt vid hjemmel for miljøvernmyndighetene til å kreve planene endret og sette vilkår for å beskytte naturmiljøet. I et system med tillatelse vil utgangspunktet være motsatt – virksomheten er i utgangspunktet forbudt, men den kan tillates etter en nærmere vurdering.

Utvalget har lagt vekt på at det på fastlandet i stor grad kreves tillatelse til terrenginngrep og forurensende virksomhet. Som eksempler kan nevnes krav om tillatelse i vassdragsloven (jf nå forslaget til ny vannressurslov i Ot prp nr 39 (1998-99)), lov om avståing av grunn til drift av ikke mutbare mineralske forekomster og lov om petroleumsvirksomhet. Det vises også til forurensningslovens forbud mot forurensning. På Svalbard bør den rettslige reguleringen av terrenginngrep og forurensende virksomhet etter *utvalgets* mening være minst like streng som for fastlandet.

For virksomheter som meldes til sysselmannen etter naturvernforskriften, settes det nær sagt alltid til dels strenge vilkår, og saksbehandlingen ligner konsesjonsbehandling. I enkelte tilfeller har miljøvernmyndighetene lagt ned forbud mot hele eller deler av en planlagt virksomhet. Miljøvernforvaltningens erfaring er i tillegg at de som melder om virksomhet i realiteten oppfatter det som om de søker om tillatelse. Det kan derfor virke noe misvisende å ha et meldepliktsystem utenfor bosettingene på Svalbard

Hovedgrunnen til at naturvernforskriften har en ordning med meldeplikt i stedet for tillatelse, er at man i visse tilfeller hadde hatt problemer med å håndheve kravet om godkjenning (tillatelse) som gjaldt etter den tidligere forskriften (midlertidig forskrift 28 mai 1971 for regulering av naturinngrep på Svalbard og Jan Mayen § 2 jf § 1). For å få en litt mer fleksibel ordning innførte man meldeplikt som i større grad kunne tilpasses håndhevingsmulighetene. Gjennom 1980-årene utviklet imidlertid miljøvernmyndighetene en praktiser-

ing som i stadig større grad ligner konsesjonsbehandling. På denne bakgrunn mener *utvalget* at det vil være lite problematisk å gjeninnføre krav til tillatelse.

8.2.4.2 Hvilke naturinngrep som krever tillatelse

Utvalget foreslår at kravet om tillatelse knyttes mer opp mot virkningen på miljøet, i stedet for en liste over ulike virksomheter som i naturvernforskriften § 6 første ledd. Forvaltningens skjønn om hvorvidt tillatelse skal gis, eventuelt på hvilke vilkår, foreslås bygget på en redegjørelse for tiltakets betydning for miljøet eller på en konsekvensutredning. Prinsippene i utk §§ 6-10 vil være retningsgivende, men ikke uttømmende for skjønnsutøvingen (se "*Konsekvensutredning*" i kap 8.2.4.4 nedenfor).

Det er relativt sett få nye inngrep på Svalbard per år, men de inngrepene som kan komme, kan alene eller samlet få stor betydning for natur- eller kulturmiljøet. Det gjelder særlig fysiske inngrep som endrer den opprinnelige naturtilstanden i et område på en måte som gjør det vanskelig eller umulig å bringe den tilbake. *Utvalget* foreslår derfor at terskelen for hva som krever tillatelse settes lavt.

I utk § 56 foreslår *utvalget* krav om tillatelse for alle terrenginngrep og virksomhet som kan volde forurensning. Det vil blant annet omfatte all virksomhet som er nevnt i naturvernforskriften § 6 første ledd.

Økt overnattingskapasitet er en av faktorene som vil kunne bety økt ferdsel på Svalbard. Det er etter *utvalgets* mening viktig å ha kontroll med etableringer som kan føre til økt ferdsel i terrenget, og det foreslås at bygging av hoteller, pensjonater eller andre overnattingssteder for allmennheten krever tillatelse. Det samme gjelder endringer av eksisterende bygg til samme formål.

Utvalget foreslår at virksomhet som kan virke inn på et fredet kulturminne i strid med utk § 42 krever tillatelse etter utk § 56, slik at bestemmelsen blir mest mulig uttømmende for virksomhet som krever tillatelse.

Videre foreslår *utvalget* at departementet kan gi forskrift om at også annen virksomhet som kan belaste miljøet på Svalbard krever tillatelse. Denne forskriftshjemmelen vil gi mulighet til å innføre tillatelse dersom utviklingen innen et felt viser seg å medføre konsekvenser for miljøet som man ikke kjenner til i dag.

Den nedre grensen for hva man skal kreve tillatelse for, vil gå ved endring av eksisterende anlegg. Endringer i eksisterende anlegg eller bruken av det som vil forandre anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet, foreslås omfattet av kravet om tillatelse. Endringer som ikke vil medføre slike virkninger vil kunne skje uten krav til tillatelse, f eks skifting av vinduer i en eldre hytte (forutsatt at hytta ikke er et kulturminne).

Forslaget om krav til tillatelse for bruksendringer følger av at bruksendringen kan føre til mer avfall og/eller økt/annen ferdsel i og til området hvor anlegget befinner seg. Med endret bruk menes f eks at en hytte som har vært brukt til fritidsformål, tas i bruk til næringsformål – f eks som overnattingssted i forbindelse med reiselivsvirksomhet eller som feltbase for vitenskapelige undersøkelser. Kravet om tillatelse for endret bruk vil omfatte tilfeller hvor det tidligere er gitt tillatelse til anlegget eller bruken eller der det ikke foreligger en tillatelse. For eksempel vil det kunne være gitt tillatelse for bygging av en vei kun til vinterbruk og bare for anleggsdrift. Dersom veien skal bygges om til sommervei eller også åpnes for allmennheten vil det kunne medføre økt

ferdsel og kunne få betydning for naturmiljøet i området, og bruksendringen vil omfattes av kravet til tillatelse etter § 56.

Forholdet mellom godkjent arealplan og krav om tillatelse, jf utk. § 57 kommer utvalget tilbake til det nedenfor, jf "[Forholdet mellom godkjent arealplan og krav om tillatelse](#)" i kap 8.2.4.5.

8.2.4.3 Saksbehandling

Hovedregelen bør være at tillatelse gis av sysselmannen. I alle tilfelle bør regelen være at søknaden sendes sysselmannen.

I et system med meldeplikt er det nødvendig å ha en frist for melding, som i realiteten betyr en frist for når virksomheten tidligst kan settes i gang etter at melding er sendt. I naturvernforstyr § 8 er denne fristen satt til ett år, med adgang for departementet til å godta en kortere frist. Et system med krav om tillatelse er derimot ikke avhengig av en slik frist. Det følger av forvaltningsloven § 11 a at en søknad skal behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold.

Utvalget ser ikke grunn til å lovfeste noen særskilt frist for når en søknad må være innsendt eller avgjort. Vi viser også til de vurderinger som generelt er gjort i Ot prp nr 52 (1998-99) når det gjelder saksbehandlingsfrister i forvaltningen. *Utvalget* vil imidlertid anbefale at miljøvernmyndighetene ved sysselmannen utarbeider serviceerklæringer om forventet saksbehandlingstid for søknader om tillatelse etter utk § 56, jf Ot prp nr 52 (1998-99) "[Rettslige forutsetninger for regelverket](#)" i kap 4.

Situasjonen er en annen hvis det gjelder virksomhet som skal konsekvensutredes, jf utk §§ 58-59 og "[Konsekvensutredning](#)" i kap 8.2.4.4. Konsekvensutredningen skal baseres på en forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram. Vurderingen av et utredningsprogram og gjennomføringen av programmet gjør det nødvendig at forhåndsmeldingen foreligger i god tid før det er tale om å sende inn søknad. Er det behov for feltundersøkelser, må det gå minst en, eventuelt flere, feltsesonger før søknaden kan sendes inn. Når det gjelder virksomhet som det skal utføres konsekvensutredning for, foreslår *utvalget* derfor at loven setter en normalfrist om at forhåndsmelding må sendes inn minst ett år før søknaden tenkes innsendt, jf utk § 58 fjerde ledd.

Saksbehandlingen vil følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Disse reglene gir imidlertid ikke andre enn partene i saken krav på forhåndsvarsling m v. For å få saker om enkelttillatelse og deres konsekvenser for miljøet forsvarlig belyst, kan det være behov for mer omfattende høringer, som også kan omfatte interesserte organisasjoner. I fastlandslovgivningen er det tradisjon for dette når det gjelder konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen og forurensningsloven, jf etter forurensningsloven forstyr 11 juli 1983 nr 1328 om saksbehandling etter forurensningsloven. På Svalbard kan det i tillegg bli å være aktuelt med bredere høring i hyttesaker. *Utvalget* foreslår derfor at det gis hjemmel for å gi forskrift om at søknader skal sendes på bredere høring eller legges ut til offentlig ettersyn, jf utk § 56 annet ledd.

8.2.4.4 Konsekvensutredning

I spørsmålet om hvilke virksomheter som skal konsekvensutredes, mener *utvalget* at bestemmelsen i naturvernforstyr gir lite presise retningslinjer for når det skal kreves konsekvensutredning. På den annen side vil en konkret oppregning av virksomhet som skal konsekvensutredes, ha den svakheten at

den ikke vil omfatte typer inngrep man ikke kan forutse i dag. For å sikre at man ikke avskjærer mulighet til å kreve konsekvensvurdering i slike tilfeller må man i så fall ha en sekkebestemmelse i tillegg. I plan- og bygningsloven med forskrifter regnes det riktignok opp hvilke tiltak som kreves konsekvensutredet. Der er det imidlertid bare regnet opp større tiltak, blant annet fordi det er tilpasset et system der mindre tiltak er vurdert og sett i sammenheng i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Dette systemet foreslås ikke gjort gjeldende på Svalbard.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at inngrep som må ha tillatelse og kan medføre mer enn ubetydelig virkning på miljøet utenfor planområdene, eller betydelig og langvarig virkning på miljøet innenfor planområdene, skal konsekvensutredes. Det gjelder både tiltak som krever tillatelse etter utk §§ 56 og 57 og etter andre bestemmelser i miljøvernloven. I mange tilfeller vil tillatelser som gis etter andre bestemmelser i lovforslaget gjelde virksomhet som har mindre enn ubetydelig virkning, og som derfor ikke skal konsekvensutredes. Det samme vil som oftest også gjelde for virksomhet som nevnt i § 56 første ledd bokstav d – tiltak som kan virke inn på et fredet kulturminne. I tillegg foreslår *utvalget* at sysselmannen skal ta stilling til om konsekvensutredningen også skal omfatte virksomhetens virkninger for lokal bosetting og for annen lovlig virksomhet, da slike virkninger også må vektlegges ved vurderingen av om en søknad skal innvilges.

Sysselmannen bør kunne gjøre unntak fra kravet om konsekvensutredning dersom konsekvensutredning anses unødvendig.

Erfaring med gjeldende regelverk har vist at det er behov for mer konkrete og forutsigbare bestemmelser om innholdet i en konsekvensutredning. Nærmere regler om konsekvensutredninger foreslås gitt ved forskrift med hjemmel i miljøvernloven.

8.2.4.5 Forholdet mellom godkjent arealplan og krav om tillatelse

Innenfor planområdene skal terrenginngrep, f.eks bygninger, være i samsvar med arealplanene. Dersom virksomheten er i samsvar med arealplanen, trengs det i de fleste tilfeller ikke tillatelse etter utk § 57. Unntak gjelder for virksomhet som kan medføre forurensning utover de tillatte grensene i arealplanen, virksomhet som kan ha betydelig og langvarig virkning på miljøet, virksomhet som kan få betydning for naturmiljøet utenfor planområdet, eller dersom den godkjente arealplanen for området ikke har utfyllende bestemmelser om størrelse eller utførelse som virksomheten holder seg innenfor.

Noen virksomheter vil med andre ord i tillegg til å være i samsvar med godkjent plan også måtte ha tillatelse. Disse tiltakene må konsekvensutredes, jf utk § 58, dersom de kan medføre betydelig og langvarig virkning for miljøet innenfor planområdet eller mindre enn ubetydelig virkning utenfor planområdet.

Reglene for virksomhet som er i samsvar med godkjent plan er omtalt i "*Utvalgets vurderinger*" i kap 7.1.3. Når det gjelder tiltak som kan medføre forurensning, vil det ikke være krav om tillatelse etter § 57 for den delen av tiltaket som er i samsvar med arealplanens bestemmelser om grenser for forurensning. I arealplanen kan det gis bestemmelser om utslippskrav for vanlig forurensning fra boliger, fritidshus, forretninger, hoteller mv.

Det kan gjøres unntak fra bestemmelsene i planen, men ikke fra kartfestingen, ved tillatelse etter utk § 57, jf utk § 52 tredje ledd.

8.2.4.6 Vurdering av om tillatelse skal gis

Betydningen av styring med større inngrep vil være særlig stor på sentrale deler av Spitsbergen, der man finner både hovedtyngden av den menneskelige aktiviteten og de økonomisk interessante ressursene, og de biologisk rikeste landområdene på øygruppen. *Utvalget* foreslår at det legges opp til en restriktiv praksis når det gjelder tillatelse og vilkår for virksomhet som medfører tyngre naturinngrep utenfor planområdene. Samtidig understrekes forskjellen til verneområdene, hvor det ikke vil være adgang til å gi tillatelse til terrenginngrep. En slik restriktiv praksis må praktiseres innenfor rammen av andre svalbardpolitiske mål, og Svalbardtraktaten. Det bør legges vesentlig vekt på behovet for å verne villmarks karakteren under hensyn til at det også bør være mulighet for næringsutvikling. Ved konflikt mellom vesentlige miljøverdier og næringsinteresser bør miljøhensynene veie tyngst, jf Innst S nr 11 (1995-96).

Beslutningen om tillatelse skal gis bør bygge på et godt dokumentert grunnlag. *Utvalget* foreslår derfor krav om konsekvensvurdering for de tiltak som kan få mer enn ubetydelig virkning for miljøet, jf "*Konsekvensutredning*" i kap 8.2.4.4.

Et av siktemålene med strenge bestemmelser i lovforslaget når det gjelder naturinngrep utenfor bosettingsområdene, er å begrense de kumulative virkningene av terrenginngrep på lang sikt, og å søke å opprettholde preget av sammenhengende villmark også på de sentrale delene av øygruppen.

Utvalget antar at nye, tyngre terrenginngrep utenfor arealplanområdene er mest aktuelt i forbindelse med gruvedrift eller olje- og gassvirksomhet, men at det også i forbindelse med forskning eller turisme kan bli spørsmål om naturinngrep utenfor planområdene.

Virkningene og den naturvernmessige betydningen av naturinngrep utenfor planområdene vil avhenge av flere faktorer. De viktigste er

- inngrepenes lokalisering
- inngrepenes geografiske utstrekning
- inngrepenes fysiske utforming
- i hvilken grad inngrepene er irreversible, og mulighetene for å tilbakeføre de berørte områdene til sin opprinnelige tilstand når virksomheten opphører og inngrep og installasjoner har oppfylt sin funksjon.
- omfang, type, varighet og tidspunkt for ferdsel og annen aktivitet knyttet til inngrepene.

Det er summen av naturinngrep og andre påvirkningsfaktorer i et område som avgjør totalbelastningen på naturmiljøet. Virkningen av enkeltinngrep må derfor alltid vurderes i sammenheng med andre inngrep og aktiviteter som påvirker naturmiljøet i det aktuelle området. Dersom det gis tillatelse til virksomhet som medfører naturinngrep utenfor planområdene, mener *utvalget* at det bør knyttes vilkår til alle de nevnte faktorene for å begrense tapet av villmarkspregede områder og andre natur- og kulturvernmessige konsekvenser mest mulig.

Det er særlig «linjeinngrep» som veier, rørledninger og kraftlinjer som kan få store negative konsekvenser. Isolerte «punktinngrep», f eks en forskningsstasjon uten veiforbindelse, vil som regel ha mindre betydning.

Aktuelle nye naturinngrep utenfor planområdene kan grovt inndeles i tre kategorier basert på inngrepenes geografiske utstrekning:

- gjennomløpende «linjeinngrep» i form av veier og/eller kraftlinjer som forbinder eksisterende bosettinger

- kombinasjoner av «punktinngrep» (f eks en gruve, en produksjonsbrønn for olje eller en forskningsinstallasjon) og ett eller flere linjeinngrep (f eks veier, rørledninger eller kraftlinjer) som forbinder punktinngrepet med eksisterende bosettinger og infrastruktur, eller med andre nye punktinngrep (f eks en terminal eller utskipningshavn) utenfor eksisterende planområder
- isolerte punktinngrep, f eks i form av en ny forskningsstasjon, et turistanlegg eller en gruve/produksjonsbrønn uten tilknytning til linjeinngrep av større utstrekning.

For visse punktinngrep er det ofte begrenset mulighet til å endre selve lokaliseringen ut fra naturvernhensyn. Dette gjelder særlig for utnytting av mineral- eller petroleumsforekomster. *Utvalget* mener vilkårene i en tillatelse bør fokusere på inngrepenes utstrekning og fysiske utforming. Siktemålet må være at minst mulig areal berøres, at man unngår å legge beslag på eller skade områder med særlig rik eller verdifull vegetasjon, og at inngrepene utformes på en måte som muliggjør at installasjoner fjernes og spor slettes når aktiviteten opphører. For andre typer punktinngrep, som f eks installasjoner knyttet til forskning eller turisme, vil det som regel være aktuelt å tilpasse lokaliseringen ut fra naturvernhensyn.

Siden gjennomløpende linjeinngrep ofte vil berøre store områder, mener *utvalget* at man i utgangspunktet bør være restriktiv med å tillate slike inngrep. Såfremt mulig bør man kreve driftsopplegg som ikke forutsetter linjeinngrep, men i stedet er basert på f eks vintervei og luft/sjøtransport. Dersom det likevel gis tillatelse til større linjeinngrep, hvor start- og sluttpunktet som regel er gitt, skal det legges vekt på å tilpasse trasévalget slik at verdifulle og sårbare naturområder berøres i minst mulig grad. Det bør også settes krav til at linjeinngrep så langt det er praktisk mulig lokaliseres og konstrueres på en måte som muliggjør fjerning og tilbakeføring av de berørte områdene til sin opprinnelige tilstand etter at aktiviteten opphører. Krav til en slik omfattende opprydning bør også være en del av konsesjonsvilkårene. Flertallet i Stortingets energi- og miljøkomiteen, se Innst S nr 11 (1995-96), understreket at en type utbygging som vei og kraftlinje mellom Longyearbyen og Svea vil være skadelig for miljøet, og kan føre til ytterligere uheldig aktivitet. Videre uttalte flertallet at «en slik utbygging vil være klart i strid med målsettingen om å bevare villmarkskarakteren på Svalbard».

Utvalget vil peke på at inngrepenes utforming også har stor betydning for det visuelle inntrykket, og kan være avgjørende for i hvilken grad en vei eller rørledning virker som en barriere for dyrelivet eller fører til at rein eller andre dyr reduserer bruken av de berørte områdene. Både utformingen og trasévalget kan ha stor betydning for i hvilken grad en vei vil påvirke permafrost, snøfordeling og hydrologi nær veien, og omfanget av eventuelle erosjonsproblemer som følge av dette.

Tyngre terrenginngrep fører også til direkte arealbeslag ved at det naturlige overflatematerialet blir tildekt, fjernet eller nedbygd. Selve arealbeslaget vil oftest utgjøre en beskjeden del av totalarealet av f eks reinbeiter eller våtmarker innenfor det området som berøres, og er først og fremst viktig hvis inngrepet lokaliseres slik at det berører nøkkelbiotoper som voksesteder for sjeldne og truede planter. *Utvalget* mener at det likevel er viktig å minimalisere arealbeslaget av hensyn til barrierevirkninger, avoidance-effekter og visuelle hensyn.

8.2.4.7 Fastsetting av vilkår i tillatelse

Etter alminnelig forvaltningsrett er det adgang til å sette vilkår for tillatelser og andre begunstigende forvaltningsvedtak. Adgangen til å sette vilkår uten særskilt lovhjemmel beror på en helhetsvurdering hvor de to viktigste elementer er graden av saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket for øvrig, og hvor inngripende vilkåret er. Det må nok alltid stilles et minstekrav til saklig sammenheng, men det er ikke slik at vilkåret nødvendigvis må ligge innenfor lovens formål. *Utvalget* mener det er grunn til å gi enkelte regler om fastsettelse av vilkår i forbindelse med tillatelse. Vi mener det er grunn til å lovfeste at det *bør* stilles vilkår når myndighetene gir tillatelser etter svalbardmiljøloven. Det gir større sikkerhet for at det blir vurdert å sette vilkår som er nødvendig for å oppfylle formålet med loven, jf utk § 60. Bestemmelsen vil komme i tillegg til den alminnelige adgangen det er til å stille vilkår. Det foreslås videre at det *skal* stilles vilkår om overvåking for å vurdere forutsatte og uforutsette virkninger av tiltaket, jf utk §§ 60 og 61. Kravet om at det skal stilles vilkår om overvåking gjelder bare dersom tiltaket er konsekvensutredet. Det anses med andre ord ikke for nødvendig å stille vilkår om overvåking for tiltak som antas å ville ha mindre enn ubetydelig virkning på miljøet.

8.2.4.8 Hytter

Utvalget mener at tillatelse til oppføring av hytter utenfor planområdene bør begrenses til et minimum, jf det som er skrevet ovenfor om punktinngrep.

Innenfor planområdene foreslås det at fritidshytter bare kan oppføres i egne hytteområder. Eventuell etablering av nye hytteområder og fortetting av hytteområdene vil bli behandlet i planprosessen. På grunn av det åpne landskapet vil for mange hytter i et område skape et endret landskapsbilde. Hytteområdene bør derfor ikke være store i utstrekning, eller være tett bebygget. For stor utbygging vil også føre til økt ferdsel, noe som kan medføre belastning på naturmiljøet og redusert trivsel i forbindelse med rekreasjon og friluftsliv, jf "*Ferdsel*" i kap 8.4 om ferdsel.

For å holde utbyggingen av hytteområdene på et forsvarlig nivå, foreslår *utvalget* å forbeholde retten til å eie eller leie fritidshytter til den som er eller har vært fastboende på Svalbard og sammenslutninger/bedrifter som har sitt hovedsete på Svalbard. For å oppnå en best mulig fordeling av det gode en fritidshytte er, mener *utvalget* at det bør lovfestes at ingen kan eie eller leie mer enn to fritidshytter. *Utvalget* vil spesielt peke på den betydning fritidshyttene på Svalbard har for rekreasjon og fritid for de fastboende.

Reglene om hvem som kan eie en fritidshytte på Svalbard innebærer også begrensninger ved overføring ved salg, arv eller gave. I realiteten betyr det at retten til hytte på Svalbard for en privatperson er begrenset til vedkommendes levetid. At en rett ikke går over på arvingene, forekommer også i andre situasjoner, – for eksempel personlige bruksretter til fast eiendom og etter konsesjonsregler for fast eiendom. *Utvalget* mener en slik begrensning er nødvendig for å hindre at for mange hytter blir eid av personer som ikke er, eller har vært bosatt på Svalbard.

Blant annet med sikte på bedrifter og foreninger som allerede disponerer mer enn to hytter, foreslår *utvalget* at sysselmannen gis mulighet til å gjøre unntak fra reglene om retten til å eie eller leie fritidshytter.

De foreslåtte reglene sikrer som nevnt at fritidshytter primært forbeholdes som et gode for de som er eller har vært fastboende. I tillegg til å hindre knapphet på hytter og utbyggingspress, vil det med et krav om tilhørighet til

Svalbard også bidra til at de som har hytter, føler ansvar for alle sider av miljøet i og rundt hyttene. *Utvalget* foreslår at det lovfestes krav til at fritidshytter og deres nærområder skal holdes ved like, slik at de ikke skjemma landskapet eller volder fare for mennesker eller dyr.

Bruksendring fra fritidshytte til hytte til bruk i turistnæringen vil være omfattet av kravet til tillatelse etter utk §§ 56 og 57. *Utvalget* tilrår at det vises varsomhet med å gi slik tillatelse i områder med fritidshytter.

Utvalgets forslag er i hovedsak i tråd med regler som tidligere er fastsatt av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS som retningslinjer for fritidshytter på selskapets grunn, jf "*Tomtefeste og andre bruksrettigheter*" i kap 4.4.2 om Tomtefeste og andre bruksrettigheter. I praksis er disse reglene utilstrekkelige fordi de ikke er hjemlet i lov eller forskrift. At de fleste hyttene inngår i arealplanen for Longyearbyen, er etter *utvalgets* mening heller ikke tilstrekkelig til å forvalte fritidshyttene i tråd med nasjonale og lokale interesser.

Slike begrensninger som *utvalget* foreslår, kan ha betydning for prisene når fritidshytter skal omsettes, men *utvalget* mener hensynet til miljøet bør veie vesentlig tyngre enn de økonomiske sidene ved et hyttemarked på Svalbard. Det knapphetsgode som hytter vil være, bør fortrinnsvis komme fastboende til gode.

Tillatelse til oppføring av hytter til annet enn fritidsformål foreslås regulert som andre naturinngrep. Dersom det foreligger særlige grunner til ikke å følge den restriktive linjen som er beskrevet ovenfor om nye naturinngrep, kan det gis tillatelse til oppføring av hytter etter svalbardmiljøloven, jf utk §§ 56 og 57. Retten til oppføring av hytte på annen manns grunn etter svalbardlovens § 27, vil bare kunne benyttes dersom man i tillegg får tillatelse etter svalbardmiljøloven.

8.3 Forurensning

8.3.1 Forurensningssituasjonen på Svalbard

8.3.1.1 Generelt

I rapporten *Forurensning i Arktis* (AMAP, 1998), konkluderes det med at sammenlignet med de fleste andre områder i verden er det arktiske miljøet fremdeles rent. Det er imidlertid funnet miljøgiftkonsentrasjoner i enkelte dyrearter og i noen befolkningsgrupper som gir grunn til bekymring. Luft- og havstrømmer som passerer Svalbard inneholder små konsentrasjoner av miljøgifter som over tid kan konsenteres i næringskjeder på og ved Svalbard. Slik langtransportert forurensning skyldes ofte utslipp i tettbefolkede områder langt borte fra Svalbard. Kildene befinner seg i Europa, Asia, Amerika og Afrika.

Svalbard tilføres også mindre mengder forurensning fra den daglige aktiviteten i bosettingene. De viktigste kildene til lokal forurensning er utslipp knyttet til energiproduksjon, gruvedrift, motorisert ferdsel og avfallshåndtering. Andre kilder til lokal forurensning er enkelte eldre avfallsdeponier og forurenset grunn og sedimenter fra tidligere tiders gruvevirksomhet. Slike deponier og forurenset grunn kan inneholde miljøgifter. Lokale utslippskilder har først og fremst virkning nær kilden. Undersøkelser de senere årene konkluderer med at forurensningsnivået ved lokale kilder gjennomgående er lavt, men at det i noen tilfelle er behov for oppfølging.

Kunnskapen om forurensninger på Svalbard er mangelfull og lite systematisert, men svalbardnaturen er gjennomgående lite forurenset sammenlignet med fastlandet. De alvorligste forurensningstruslene er knyttet til akkumulering av miljøgifter i næringskjedene, og til faren for omfattende oljesøl fra skipstrafikken ved Svalbard og fra de mange tankanleggene på øygruppen. Økende avfallsmengder i bosettingene krever tiltak som minimaliserer avfallsmengdene og som reduserer belastningen på eksisterende fyllplasser for avfall.

8.3.1.2 Miljøgifter

Miljøgifter kan medføre skader på lang sikt selv i små konsentrasjoner ved at de er giftige, lite nedbrytbare i naturen og kan akkumuleres i planter, dyr og mennesker. Generelt kan miljøgifter føre til skader på forplantningsevnen, immunforsvaret, nervesystemet og andre indre organer hos mennesker og dyr og bidra til utvikling av sykdommer. En gradvis miljøgiftopphoping i jord, vann og luft og akkumulering av miljøgifter i næringskjedene representerer derfor en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen for kommende generasjoner.

Norsk institutt for luftforskning (NILU) har gjennom lengre tid målt konsentrasjonen av enkelte langtransporterte miljøgifter i luft på Zeppelinfjellet ved Ny-Ålesund. Sammenlignet med begynnelsen av 1980-årene viser konsentrasjonen av bly en klar nedgang. Dette må henge sammen med at blyinnholdet i bensin er redusert betydelig på den nordlige halvkule. Når det gjelder organiske miljøgifter som heksaklorobenzen (HCB), DDT og PCB, er konsentrasjonene i luft over tid synkende eller noenlunde konstante.

Som tidligere nevnt medfører tilførselen av langtransporterte miljøgiftkonsentrasjoner akkumulering av miljøgifter i enkelte næringskjeder. Siden organiske miljøgifter er fettløselige, inkorporeres de særlig i organismens fettlagre. Hos lavere marine organismer skjer opptaket direkte fra sjøvannet. Hos høyere marine dyr skjer opptaket av organiske miljøgifter gjennom dietten. Hvis det overhodet finnes miljøgifter i havet, vil plante- og dyreplanktonet reflektere dette, vanligvis med lave nivåer. Dyr som spiser plankton vil akkumulere de fettløselige miljøgiftene i sine fettlagre og der over tid bygge opp mye høyere verdier enn vi finner i havet. Dyr som befinner seg høyere i næringskjeden vil få enda høyere verdier, og er derfor spesielt utsatt. Dette kan illustreres med eksempler fra Barentshavet, som sammenlignet med en rekke andre havområder har gjennomgående meget lav forurensning. Her inneholder dyreplanktonet minimalt av PCB. Ringselen i Svalbardområdet, som dekker en stor del av sitt næringsbehov med dyreplankton, har hundre ganger så høye verdier av PCB i sitt spekk, og isbjørnen i samme område, som man i hovedsak tror spiser ringsel, har verdier som er i størrelsesorden 10 ganger høyere enn ringsel. Isbjørn på Svalbard, sammen med bjørn i Øst-Grønland og, merkelig nok en lokal bestand nær Melville Island i nordvest Canada, har langt høyere verdier av PCB enn de øvrige bestandene av isbjørn.

Dette viser at det kan være store lokale forskjeller i forurensning, av vanligvis ukjente årsaker. Det er i denne forbindelse interessant at det i polarmåker, som også befinner seg på toppen av en lang næringskjede på Svalbard, er funnet konsentrasjoner av PCB som er 10 ganger høyere enn dem vi finner i isbjørn, mens det i selvdøde polarmåker er funnet verdier som er 100 ganger høyere enn i isbjørn i samme område.

Kartlegging av nivået av menneskeskapt organiske miljøgifter i nordområdene har vist at problemene først og fremst er knyttet til det marine økosystemet. Nivået av organiske miljøgifter i arter som rein, rype og gås fra Svalbard er for eksempel svært lave sammenlignet med det en finner i arter som henter sin næring fra havet.

Forurensningskilder på Svalbard bidrar også lokalt til forhøyede miljøgiftkonsentrasjoner. Dette ble dokumentert tidlig på 1990-tallet ved undersøkelser av marine sedimenter i nærheten av avsluttede avfallsdeponier og avfallsdeponier i bruk utenfor Longyearbyen, Pyramiden og Barentsburg. Konsentrasjoner og type miljøgifter varierte fra sted til sted, men konsentrasjonen av påviste miljøgifter var 5-30 ganger høyere enn bakgrunnsverdiene. Bl.a ble det påvist forhøyede konsentrasjoner av tjærestoffer (PAH), heksaklorbenzen (HCB) og PCB.

Sedimentprøver fra Kongsfjorden i 1991 og 1992 og spesielt i nærområdene til det avsluttede deponiet i Kullhamna i Ny-Ålesund, viste meget høye verdier av tjærestoffer (PAH). Årsaken til PAH-akkumuleringen er utlekking over tid fra avfallsdeponiet og tidligere tiders kullstøvdrikt fra åpent kullager i Ny-Ålesund. Nylige undersøkelser av avfallsdeponiet viser at det inneholder varierende konsentrasjoner av mineralolje, PAH og PCB samt spor av plantevernmidler. I tidligere undersøkelser er det også påvist PCB i sedimentene i nærheten av Kullhamna som sannsynligvis stammer fra avfallsdeponiet. PAH er sterkt bundet i kullpartikler og er lite tilgjengelig for opptak i næringskjeden.

På oppdrag fra Statens forurensningstilsyn og sysselmannen er det nylig gjennomført en grundig kartlegging av deponier, forurenset grunn og etterlatenskaper på Svalbard. Totalt er det kartlagt 110 lokaliteter, hvorav de fleste er konsentrert i bosettingene. På bakgrunn av kartleggingen ble det konkludert med at nærmere undersøkelser anbefales ved minst 68 av lokalitetene ut fra mistanke om forurensning.

Arbeidet med å undersøke kartlagte lokaliteter med mistanke om forurensning startet opp i 1998. Til sammen ble 26 høyt prioriterte og representative lokaliteter undersøkt, i Longyearbyen, Ny-Ålesund og i de russiske bosettingene. For mange av lokalitetene som ble undersøkt, kan det generelle forurensningsnivået karakteriseres som lavt. Samtidig ble det gjort funn som må undersøkes nærmere. Undersøkelsen viste videre at de fleste gruvetipper viser utlekking av tungmetaller, men påvirkningen synes avgrenset til et område nedstrøms tippene. Forurensning av mineralolje er påvist ved flere lokaliteter, dels med høye konsentrasjoner og avsig til omgivelsene.

8.3.1.3 Akutt forurensning

Oljesøl er den viktigste form for akutt forurensning som kan opptre på og ved Svalbard. Det arktiske miljø er meget sårbart for oljesøl. Lave temperaturer og kort sommer reduserer fordampning og nedbrytning av olje. Lave konsentrasjoner av næringssalter i vannmassene kan også begrense bakteriell nedbrytning. I farvann med mye is vil fordampning, fortykning og nedbrytning begrenses ved at oljen holdes i lommer under isen eller kapsles inn i isen. Tiltak for å avgrense og rense opp oljeforurensning vil også være spesielt vanskelig vinterstid på grunn av ekstrem kulde, isdekke og vintermørke.

De arktiske næringskjedene er sårbare overfor oljesøl, og enkelte arktiske planter og dyr vil trenge lang tid på å ta seg opp igjen etter oljesølskader. Både fiskeegg, fiskelarver og ulike typer plante- og dyreplankton er følsomme for

olje både gjennom direkte berøring av oljen og gjennom næringsopptak. Tilgrising av pels og fjær med olje kan ødelegge varmereguleringen hos de tilsølte dyrene. Slikking av pels for rengjøring vil føre til svelging av oljen, noe som igjen kan føre til indre skader. Selv et lite oljesøl kan medføre betydelig sjøfuglskade eller skade på andre marine dyr dersom det sammenfaller med perioder hvor sjøfugl og andre dyr er samlet i stort antall innenfor begrensede sjøområder. Tidspunktet for når et oljesøl skjer, og hvor det skjer, er således av avgjørende betydning for skadeomfanget.

Det er landbaserte tankanlegg og skipstrafikken i farvannene rundt Svalbard som representerer fare for større oljesøl. Det finnes tankanlegg i de tre norske bosettingene Longyearbyen, Svea, Ny-Ålesund og i de to russiske bosettingene Barentsburg og Pyramiden. I tillegg finnes det mindre tankanlegg ved de meteorologiske stasjonene på Hopen og Bjørnøya, ved Isfjord Radio og Hornsund forskningsstasjon. I alt vesentlig dreier det seg om drivstoff, fyringsoljer og smøreoljer. I motsetning til de norske anleggene er de russiske tankanleggene (med unntak av tankanlegget på Kapp Heer utenfor Barentsburg) omgitt av oppsamlingsbasseng med tett såle. Søl fra de russiske tankene vil derfor bli fanget opp av oppsamlingsbassenget før det når miljøet.

Det er registrert flere oljesøl fra tankanleggene i de norske bosettingene de senere årene. Utslippene medførte mindre lokal påvirkning. Når det gjelder omfanget av skipstrafikken farvannene rundt Svalbard, henvises til beskrivelsen av skipstrafikken i "*Forurensning*" i kap 8.3.

I løpet av en 30-års periode er det foretatt til sammen 17 leteboringer etter olje og gass på øygruppen. Den siste leteboringen var på Kapp Laila mellom Longyearbyen og Barentsburg vinteren 1993/1994. Leteaktiviteten har så langt ikke forårsaket akutte utslipp av betydning. Det er per dato ingen kjente planer om videre leteaktivitet på Svalbard.

8.3.1.4 Lokal luft- og vannforurensning

Lokal luftforurensning og støy

Lokale utslippskilder i bosettingene som kraftverk, åpne kullagre, lastebiler som transporterer kull samt annen motorisert ferdsel bidrar til å redusere luftkvaliteten. På Svalbard skjer all energiproduksjon med fossilt brensel, noe som gir ca. 100 ganger høyere utslipp av SO₂ per capita (Longyearbyen) enn på fastlandet. De totale SO₂ utslippene er imidlertid små sammenlignet med fastlandet. Utslipet av SO₂ fra kraftverket i Longyearbyen utgjør ca 3 % av Norges samlede utslipp. En undersøkelse som ble gjennomført i 1995 av innsjøsedimenter langs vestkysten på Svalbard kan tyde på en svak, men merkbar påvirkning fra de kullfyrte kraftverkene på Svalbard innen avstander på 60–80 km. Dette kan oppstå overalt hvor det drives eller transporteres kull, men konkrete data er knyttet til Longyearbyen.

Kullstøvdrift fra åpne kullagre og fra transport av kull med lastebiler kan periodevis redusere luftkvaliteten. Anslag tyder på at årlig tapes 1,5% – 2% av produksjonen som følge av støvflukt, dvs en støvflukt fra kullageret ved Longyearbyen og fra lokal lastebiltransport av kull på ca. 2000-2500 tonn per år. På grunn av kullagrets beliggenhet må en regne med at en vesentlig del av kullstøvet forsvinner i sjøen. Kullstøv gjenfinnes i mer eller mindre grad overalt i bosettingene. Siden kullstøvet inneholder små mengder tjærestoffer (PAH), vil kullstøvflukten kunne påvirke verdiene av PAH i jord og marine sedimenter. Om kullstøvet har noen økologisk effekt, er ikke dokumentert, men det antas at tjærestoffene (PAH) i kull og kullstøv er lite tilgjengelig for opptak

i planter og dyr. Fra 2001 er det slutt på gruvedriften ved Longyearbyen og dermed opphører også kullstøvflukten i denne bosettingen.

Vi har idag ingen systematisk dokumentasjon av luftkvaliteten og støynivået i bosettingene og om hvilke forhold som påvirker luftkvaliteten og støynivået mest. Svalbard Samfunnsdrift vil i løpet av 1999 foreta en kartlegging av utslippene til luft fra kraftverket og deres eventuelle påvirkning på omgivelsene i forbindelse med vurderingen av behovet for ny utslippstillatelse.

Lokal vannforurensning

Husholdningskloakken fra bosettingene slippes ut i sjøen uten noen form for rensing. I forhold til resipienten er avløpsmengdene så begrenset at de gjør trolig ingen merkbar skade på miljøet. Men da de fleste avløpsledningene munner ut i strandsonen, oppstår det lukt- og estetiske problemer. Utløp av kloakk kan være en årsak til den registrerte økningen i faste bunndyr i Adventfjorden. Kloakkutslipp på Svalbard vil imidlertid ikke gi opphav til samme type begroings-/overgjødslingsproblemer som en finner flere steder på fastlandet. Lave sjøtemperaturer bidrar vesentlig til dette.

I tilknytning til gruvedriften kan det oppstå surt vannavsig fra gruvetipper som skader plantelivet nedenfor tippene. Grunnen til dette er at svovelholdig gruvestein blir tippet utenfor gruvegangene. Når steinen kommer i kontakt med luft og vann dannes svovelsyre, og denne gir opphav til det sure vannsiget. Dette har igjen ført til at det ikke er uvanlig å finne forhøyede konsentrasjoner av tungmetaller nedstrøms gruvetippene. Stein som renses ut fra kullet før utskiping (skeidestein) har vært brukt som fyllmasse i veier, og det har gitt lignende skader.

Miljøforbedrende tiltak har vært utført de siste 10-15 årene for å bedre forholdene rundt de områdene som er fylt opp med skeidestein.

8.3.1.5 Avfall

Avfallsmengden i de norske bosettingene er store og økende. Mengden produsert kommunalt avfall i Longyearbyen har økt fra ca 970 tonn i 1989 til ca 2500 tonn i 1996.⁹ Når en tar hensyn til befolkningsveksten innebærer dette omlag en fordobling av avfallsmengden per person. Det er anslått at produksjonen av kommunalt avfall (husholdningsavfall og næringsavfall utenom kulldriften) er ca 1.9 tonn per person (1996) i Longyearbyen. Til sammenligning var fastlandsgjennomsnittet i 1997 på 617 kg per person.

Det er flere grunner til økningen av avfallsproduksjonen i norske bosettinger. Økende besøk av turister samt stort emballasjebehov på varer som transporteres til Svalbard, bidrar vesentlig til at avfallsproduksjonen per person i de norske bosettingene og særlig Longyearbyen blir betydelig høyere enn på fastlandet.

Svalbard Samfunnsdrift AS driver avfallsbehandlingen i Longyearbyen. I 1991 ble det etablert et system for kildesortering, mottaksordning for spesialavfall, avfallsanlegg med ballepresse og et nytt avfallsdeponi i Adventsdalen. Utsorterte avfallsfraksjoner blir fraktet til fastlandet for videre behandling og gjenvinning. Kildesortering praktiseres også i Ny-Ålesund med frakt av kildesorterte fraksjoner til Longyearbyen for videre nedsending til fastlandet.

9. Rapport om avfall og avfallshåndtering på Svalbard, Sysselemanden på Svalbard (1998).

På tross av kildesorteringstiltak går store avfallsmengder til fyllplassene i de norske bosettingene. Særlig i Longyearbyen hvor det er stor byggevirk-somhet, blir mye trevirke og annet bygningsavfall brakt til fyllplassen i Adventdalen og bidrar til at den fylles opp langt raskere enn forutsatt. Problemene med rask oppfylling av avfallsdeponiene forsterkes ved at diverse organisk avfall brytes langsommere ned under arktiske forhold enn på fastlandet og dermed tar mer plass.

Mengden avfall som deponeres i de norske bosettingene, står i kontrast til de russiske bosettingene, der avfall som kan selges eller brukes på ny, sorteres ut på avfallsplassen. Et lavere forbruksnivå i de russiske bosettingene tilsier at mengden avfall som oppstår per person er langt lavere enn i de norske bosettingene.

På Svalbard er det ikke vrakpantordning for utrangerte kjøretøyer, anleggsmaskiner, kuldemøbler og andre hvite- og brunevarer. For utrangerte biler og snøscootere arbeides det nå med etablering av en enkel mottaksordning og oppsamlingsplass. I påvente av en løsning har disse blitt lagret midlertidig på avfallsfyllingen i Adventdalen. I perioden 1990 -1994 ble det avregistrert årlig mellom 150 og 220 kjøretøyer.

Betydelige mengder søppel driver i land på Svalbard og medfører mange steder omfattende tilgrising og forsøpling av strendene. Forsøplingen virker skjæmmende og kan også skade dyrelivet ved at dyr blir sittende fast i tau og garnrester eller får i seg søppelgjenstander. Det meste av søppelet stammer fra skipsfart, særlig fiskeflåten i Barentshavet og farvannene ved Svalbard. Det vises forøvrig til beskrivelsen under "*Avfall*" i kap 8.3.5.6 om avfall fra skipstrafikken rundt Svalbard.

8.3.1.6 Sur nedbør og utslipp av klimagasser

Via luftstrømmene tilføres svalbardnaturen forsurende komponenter som sulfat og svoveldioksid. Konsentrasjonen av slike komponenter har vært målt i luft siden 1980-tallet på Zeppelinfjellet ved Ny Ålesund. Som en følge av internasjonale avtaler om reduksjoner i utslipp av svoveldioksid, er konsentrasjonen av sulfat og svoveldioksid i luft redusert med over 50 % i løpet av tiden målingene har pågått. Målinger viser imidlertid at denne reduksjonen ikke har hatt noen vesentlig betydning for surheten i nedbøren som er målt i Ny-Ålesund i samme periode. Surhetsgraden i nedbøren ligger mellom pH 5.3 (tidlig 1980-tallet) og pH 5.1 (1995). Sur nedbør og tørravsetninger av forsurende komponenter synes å være et lite problem på Svalbard.

Lokale kilder på Svalbard bidrar i beskjeden grad til Norges utslipp av klimagasser. Utslipp av CO₂ fra de norske bosettingene utgjør ca 0.27 % av de totale norske utslippene. Utslipet av CO₂ per capita er imidlertid ca 9 ganger høyere enn på fastlandet. Det skyldes hovedsakelig at energiproduksjonen på Svalbard skjer ved hjelp av kull og diesel, og ikke ved vannkraft som på fastlandet. I forbindelse med gruvevirksomheten slippes det ut metangass (CH₄) som er en klimagass. Disse utslippene utgjør ca 2 % av Norges samlede metangassutslipp. Siden metan har en klimagassvirkning som er 24,5 ganger høyere enn CO₂ gir metangassutslippene større bidrag i Svalbards klimagassregnskap enn CO₂-utslippene. Metangassutslippene varierer med utvinningstakten i kullgruvene. I og med at kullproduksjonen på Svalbard er under 0,01 % av verdensproduksjonen, er imidlertid utslippene av CH₄ minimale sett i verdensmålestokk.

8.3.2 Internasjonale forpliktelser

8.3.2.1 Globale avtaler

FN's rammekonvensjon om klimaendringer med Kyoto-protokollen

FN's rammekonvensjon om klimaendringer ble vedtatt i Rio de Janeiro i 1992, og trådte i kraft 21 mars 1994. Norge ratifiserte i 1993, jf St prp nr 36 (1992-93) og Innst S nr 126 (1992-93).

I samsvar med «føre-var»-prinsippet er det i klimakonvensjonen etablert et langsiktig mål som skal hindre en uønsket menneskeskapt klimautvikling. Konvensjonens endelige mål er en stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Dette nivået bør nås innenfor en tidsramme som gjør det mulig for økosystemene å tilpasse seg naturlig til klimaendringer, sikre at matproduksjonen ikke trues, og muliggjøre en bærekraftig økonomisk utvikling.

Kyotoprotokollen som ble vedtatt i desember 1997 forplikter i-landene til å redusere sine samlede utslipp av klimagasser til atmosfæren med minst 5% i perioden 2008-2012 sammenlignet med 1990-nivået. Pr 1 5 99 har avtalen fortsatt ikke trådt i kraft.

Konvensjon om beskyttelse av ozonlaget

Wienkonvensjonen 22 mars 1985 om beskyttelse av ozonlaget er en rammeavtale uten konkrete, tallfestede forpliktelser, men legger forholdene til rette for et bredt samarbeid mellom nasjoner omkring vitenskapelig forskning og observasjoner for å forbedre forståelsen av de atmosfæriske prosessene. Konvensjonen utfylles av en rekke protokoller som setter konkrete utslippsbegrensninger.

I 1987 ble *Montrealprotokollen* om stoffer som reduserer ozonlaget vedtatt. Norge ratifiserte i 1988, jf St prp nr 98 (1987-88) og Innst. S. nr 257 (1987-88). Protokollen legger opp til at medlemslandene må iverksette konkrete tiltak til å gjennomføre en trinnvis reduksjon fram mot full utfasing av de ozonreducerende stoffene. Protokollen er flere ganger blitt skjerpet gjennom reforhandlinger.

I regi av UNEP er en global avtale om begrensninger i bruk og utslipp fra persistente organiske forbindelser (POPs) under forhandling med sikte på ferdigstillelse innen utløpet av 2000. I første omgang skal avtalen sette begrensninger for 12 stoffer. Listen omfatter 9 plantevernmidler, samt PCB, dioksiner og furaner. Avtalen vil være den første avtalen med global rekkevidde som direkte setter begrensninger i bruk og utslipp av kjemikalier.

Baselkonvensjonen

Konvensjon om kontroll med grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering ble signert 22 mars 1989 og ratifisert av Norge 2 juli 1990, jf kgl res 3 mars 1990. Den trådte i kraft 5 mai 1992.

Konvensjonen regulerer transport av farlig avfall over grenser og forplikter partene til å sikre at slikt avfall disponeres på en miljøvennlig måte. Hovedprinsippene i konvensjonen er å sikre at produksjon av farlig avfall og annet avfall innen landet blir redusert til et minimum, under hensyntagen til samfunnsmessige, teknologiske og økonomiske forhold, at transport av farlig avfall skal reduseres til et minimum, og at farlig avfall håndteres på en miljøforsvarlig måte.

Londonkonvensjonen

Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale 29 desember 1972 ble ratifisert av Norge 4 april 1974. Konvensjonens formål er å verne menneskenes helse, levende ressurser og livet i havet, rekreasjonsmuligheter og annen rettsmessig bruk av havene mot forurensning som skyldes dumong av avfall og annet materiale.

Den setter forbud mot dumping av stoffer som er klart skadelige. Videre settes det forbud mot å dumpe stoffer som inneholder betydelige mengder andre stoffer og gjenstander, uten at det er innentet særskilt tillatelse i hvert tilfelle fra vedkommende nasjonale myndighet. Disse stoffene er angitt i vedlegg til overenskomsten. For øvrig gjelder at ingen stoffer eller gjenstander må dumpes uten godkjenning fra nasjonale myndigheter. Konvensjonen inneholder også bestemmelser om dumping av radioaktivt avfall.

Marpol

Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL 73/78) er opprinnelig av 2 november 1973 og er senere endret ved en protokoll i 1978. Den ble ratifisert av Norge 15 juli 1980, St prp nr 68 (1979-80) og Innst S nr 222 (1979-80). Formålet er å hindre forurensning av det marine miljø ved utslipp av skadelige stoffer eller blandinger som inneholder slike stoffer i strid med konvensjonen.

MARPOL 73/78 består av 6 vedlegg og 2 protokoller, se tabell 8.1. I henhold til MARPOL 73/78 er Norge forpliktet til å gjøre konvensjonens regler gjeldende for:

- skip som har rett til å føre flagget til en av partene i konvensjonen, og
- skip som ikke fører flagget til en av konvensjonens parter, men som opererer under en parts myndighet.

Tabell 8.1: Vedlegg til MARPOL

		Ikrafttredelse
Vedlegg I	Hindring av forurensning ved olje	2.10.83
Vedlegg II	Hindring av forurensning ved skadelig flytende stoffer	6.4.87
Vedlegg III	Hindring av forurensning forårsaket av skadelige stoffer ført som pakkegods	1.7.92
Vedlegg IV	Hindring av forurensning ved kloakkutslipp fra skip som ikke er ratifisert av Norge og ikke trådt i kraft internasjonalt	
Vedlegg	Hindring av søppelforurensning fra skip	31.12.88
Vedlegg VI	Hindring av luftforurensning fra skip som ikke er trådt i kraft internasjonalt	

I henhold til MARPOL 73/78 er alle konvensjonsparter forpliktet til å sørge for at mottakeranleggene er tilstrekkelige til å imøtekomme skipenes behov. Dette gjelder både for oljerester, rester som inneholder skadelige flytende stoffer, kloakk og søppel.

Konvensjonens art 6 sier at partene skal samarbeide når det gjelder oppdagelse av overtredelse og håndheving. Det skal benyttes alle egnede og aktuelle metoder for oppdagelse og miljøovervåking, og tjenlige fremgangsmåter for rapportering og innsamling av bevis. Skipene kan inspiseres i havn og

videre kan skip ved skjellig grunn til mistanke om ulovlig utslipp stanses og bordes i norsk territorialfarvann. Enhver overtredelse skal være straffbar, uansett hvor overtredelsen finner sted, men en part kan selv foreta rettslige skritt av overtredelsen innenfor sin jurisdiksjon, utenfor partens jurisdiksjon må saken sendes til flaggstaten.

8.3.2.2 Regionale avtaler og samarbeidsprosesser

Konvensjon om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning

Konvensjonen er en FN/ECE-konvensjon som ble undertegnet i Geneve 13 november 1979, og er supplert ved 7 protokoller med nærmere bestemmelser om blant annet svovel, NO_x, VOC, tungmetaller og POP.

De to siste protokollene setter begrensninger i produksjon, bruk og utslipp av henholdsvis utvalgte tungmetaller (bly, kadmium og kvikksølv) og 15 POPs – persistente organiske forbindelser, deriblant PCB, DDT, Lindan, PAH, dioksiner/ furaner. Avtalene ble undertegnet av 34 land, deriblant Norge, på ECE-miljøvernkonferansen i Århus, «Environment for Europe», i juni 1998, men er foreløpig ikke trådt i kraft. Protokollene inneholder prosedyrer for å kunne ta inn ytterligere forbindelser.

OSPAR

Konvensjonen 22 september 1992 om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav ble ratifisert av Norge i 1995, jf St prp nr 39 (1994-95). Den har som formål å beskytte det marine området mot skadelige effekter fra menneskelig aktiviteter for å verne menneskelig helse og bevare marine økosystemer, og hvor det er praktisk mulig, å gjenopprette marine områder som har blitt skadet.

Konvensjonen er bygd opp med en hoveddel med generelle bestemmelser, og fire vedlegg som regulerer henholdsvis landbaserte utslipp, dumping og forbrenning, offshore aktiviteter og overvåkning. Videre har konvensjonen to bilag som inneholder henholdsvis kriterier for definering av best tilgjengelig teknologi og beste miljøvernpraksis.

Miljøvernssamarbeid under Arktisk Råd

Innen Arktisk Råd pågår flere programmer som er rettet direkte mot forurensningsproblematikken i Arktis, *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (heretter AMAP) ble opprettet for å overvåke nivåer og effekter av alle typer forurensning i Arktis, og kartlegge kilder. Samarbeidet er forvaltningsrettet og er ikke juridisk bindende.

Etter seks års samarbeide la AMAP frem en rapport (*Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report*, juni 1997) som dokumenterer nivået av menneskeskapte forurensninger i

Arktis og vurderer effekten av forurensningene på det arktiske miljøet. Rapporten viser at flere land i Arktis har så høye forurensningsnivåer at det kan være til skade for menneskers helse og økosystemer. AMAP-rapporten gir anbefalinger om hvilke tiltak de arktiske landene bør sette iverk for å redusere forurensning både fra lokale og langtransporterte kilder. På utenriksministrenes møte i Arktisk Råd i september 1998 ble det enighet om å utarbeide en handlingsplan som en oppfølging av AMAPs rapport. «*Arctic Council Action Plan to Prevent Pollution of the Arctic (ACAP)*.»

Arbeidsgruppen *Protection of the Arctic Marine Environment* (heretter PAME) arbeider med å forebygge og redusere marin forurensning i Arktis enten gjennom direkte tiltak eller relevante internasjonale organisasjoner. I 1996 vedtok ministrene følgende 4 innsatsområder for PAME:

1. Retningslinjer for offshore petroleumsvirksomhet i Arktis. Disse retningslinjene ble vedtatt av miljøvernministrene i juni 1997.
2. Regional handlingsplan for beskyttelse av det marine miljø fra landbaserte aktiviteter, inkludert inngrep og fysiske ødeleggelser (RPA). RPA ble godkjent av ministrene i september 1998.
3. Kartlegging av skipstrafikk i Arktis, og vurdering av miljørisikoen knyttet til denne aktiviteten. Dette arbeidet pågår.
4. Kontinuerlig oversikt over og gjennomgang av relevante miljøvernavtaler innen feltet marin forurensning

Arbeidsgruppen *Emergency, Prevention, Preparedness and Response* (heretter EPPR) har som mandat å sørge for informasjonsutveksling mellom de arktiske land om ulykkesutslipp, å samarbeide om forebygging av ulykker og om beredskapsmessige spørsmål i tilfelle ulykker/nødsituasjoner. Generelt skal gruppen identifisere mangler ved eksisterende bilaterale og multilaterale avtaler og foreslå tiltak for å bedre beskyttelsen av det arktiske miljøet mot akutte utslipp. Det er også en målsetting å identifisere mangler ved beredskapsmekanismer (samarbeidsavtaler e l) og å foreslå forbedringstiltak. Det er utarbeidet en «*Strategic Plan of Action*» som skisserer gruppens prioriteringer.

8.3.3 Gjeldende rett

8.3.3.1 Utgangspunkter for regulering av forurensning

Naturvernforskriften har ikke generelt forbud mot forurensning, men bestemte typer virksomhet og virksomheter som kan medføre forurensning skal meldes til sysselmannen, jf naturvernforskriften kap III. Departementet/sysselmannen kan pålegge endringer i meldte planer, og kan gi pålegg om særlige tiltak for å hindre, begrense eller motvirke forurensning. Vilkåret for å forby vedkommende virksomhet er at det er fare for visse alvorlige miljøkonsekvenser.

Det er forbud mot å dumpe/etterlate avfall, jf forskriften § 5. Avløpsvann og avgasser fra virksomhet regnes ikke som avfall, og omfattes ikke av forbudet. Forskriften § 5 gir hjemmel til å kreve at visse typer avfall skal fraktes vekk for gjenvinning og til å fastsette nærmere regler for utforming og drift av behandlingssted/opplagsplass for avfall. Det kan bestemmes av at særlig skadelig avfall skal behandles andre steder.

Naturvernforskriften har ikke regler om avløp. Avløp regnes ikke som avfall, og omfattes derfor ikke av det generelle forbudet mot å dumpe avfall. Avløp fra landbasert virksomhet kan dog reguleres dersom avløp anses som forurensning som medfører at virksomheten er omfattet av meldeplikten.

På fastlandet gjelder forurensningsloven 13 mars 1981 nr 6. Lovens utgangspunkt er et alminnelig forbud mot å forurense, jf § 7 første ledd. Tiltak som kan volde forurensning må ha et særlig rettsgrunnlag som kan følge direkte av loven (§ 8), av forskrifter (§ 9) eller av en tillatelse i det enkelte tilfelle (§ 11). Unntaket i § 8 omfatter vanlig forurensning fra bl a næringer som fiske, jordbruk, skogbruk m m og fra

bygninger som boliger, fritidshus, hoteller mv. Loven har også regler om krav til avfallsplan, tvungen renovasjon, renovasjonsgebyr m m som heller ikke er gjort gjeldende for Svalbard. I tillegg til regler som forebygger mot forurensning har loven regler om tiltaksplikt ved fare for eller inntrådt forurensning, og regler om tilsyn, håndheving, kontroll, erstatning og straff.

Forurensningsloven er (bortsett fra § 74 femte ledd) ikke gjort gjeldende for Svalbard, jf § 3 tredje ledd.

8.3.3.2 Støy

Aktsomhetsbestemmelsen i naturvernforskriften §§ 3 og 4 tilsier at støynivået fra ulike aktiviteter ikke bør overskride grensen for hva som kan forstyrre dyrelivet. Bortsett fra dette er det ikke gitt generelle regler om støynivåer. I tillegg er det forbud mot spesielle aktiviteter som forbud mot å fly nærmere enn 1 nm fra fuglefjell og forbud mot å bruke skipsfløyte, løsne skudd eller på annen måte forårsake kraftig støy i eller innen en avstand av 1 nm fra fuglefjell, jf viltforskriften § 23.

I forbindelse med meldepliktig virksomhet etter naturvernforskriftens kap III er det adgang til å sette vilkår som blant annet reduserer støynivået av hensyn til naturmiljøet. Muligheten er brukt i utstrakt grad og de vanligste vilkårene har vært:

- forbud mot aktivitet nær fuglefjell eller andre viktige habitater, og tidsavgrensning av aktiviteten i forhold til sårbare perioder
- påbudt trasevalg for transport av utstyr,
- påbudte minstehøyder/minsteavstand for helikopter og
- påbudt overvåking av kjente dyrebestander og adgang til å sette strengere vilkår ved uforutsette virkninger.

Det har også blitt stilt vilkår om å gjennomføre støymålinger i forbindelse med virksomhet (seis-mikkundersøkelser).

8.3.3.3 Forurensning fra skip

Forurensning fra skip i Svalbards territorialfarvann reguleres dels av naturvernforskriften og dels av sjødyktighetsloven.

I henhold til naturvernforskriften § 5 er det forbudt å dumpe eller slippe ut avfall, kasserte gjenstander, olje eller andre giftige stoffer fra skip. Forskriften gjelder både norske og utenlandske skip i Svalbards territorialfarvann.

Det følger av svalbardloven § 2 at offentligrettslige regler bare gjelder for Svalbard dersom det i vedkommende lov er uttrykkelig bestemt at den gjelder på Svalbard. Sjødyktighetsloven har ingen slike bestemmelser. Imidlertid gjelder sjødyktighetsloven og forskrift 16 juni 1983 nr 1422 om hindring av forurensning fra skip mm for norske skip, uansett hvor i verden de seiler. Dette bygger på flaggstatsprinsippet og flaggstatens ansvar for implementeringen av internasjonalt regelverk ombord på norske skip. Det har i praksis vært lagt til grunn at utenlandske skip ikke er bundet av sjødyktighetslovens regler når de befinner seg innenfor territorialfarvannet på Svalbard.

Forskrift 25 august 1981 nr 9023 om etablering av mottaksordninger for avfall fra skip gjelder ikke på Svalbard. I henhold til MARPOL konvensjonen er det et krav at mottaksordningene skal være tilstrekkelige i havner i land som har ratifisert konvensjonen. Norge har ikke gjort unntak for Svalbard ved ratifiseringen, og er derfor forpliktet til å etablere en mottaksordning som har

tilstrekkelig kapasitet. Utvalget har imidlertid ikke tatt stilling til om dette forplikter Norge til å etablere mottaksordninger i f eks Longyearbyen og Ny-Ålesund. Naturvernforskriften har ikke regler om etablering av mottaksordning for avfall fra skip.

Havnestatskontroll på Svalbard kan foretas i henhold til forskrift 29 juni 1984 nr 1319 om kontroll med skip som fører passasjerer i farvann ved Svalbard. Kontrollen er i tråd med en regional avtale mellom 17 europeiske land samt Canada som kun gjelder havnestatskontroll med passasjerskip. På fastlandet er det en mer omfattende havnestatskontroll som følger av MARPOL art 4 og 6.

Sjøfartsdirektoratet har anledning til å gripe inn på åpent hav i visse tilfeller. Det gjelder dersom sjøulykke har funnet sted eller det er fare for at en slik ulykke skal finne sted og det er alvorlig og overhengende fare for at Svalbards territorialfarvann eller kyst er truet av oljeforurensning eller forurensning fra andre stoffer, jf forskrift 19 september 1997 nr 1061 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av en sjøulykke (inngrepsforskriften) fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 74 femte ledd, jf § 3 annet ledd nr 3. Det er opprettet fiskevernsoner, men ikke økonomisk sone utenfor grensen for Svalbards territorialfarvann. I forhold til inngrepsforskriftens virkeområde vil dette ikke ha betydning fordi farvannet utenfor territorialgrensen i denne sammenheng vil være åpent hav.

Inngrepsforskriften er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 74 femte ledd. Denne bestemmelsen er gjort gjeldende for Svalbard ved forskrift 22 august 1997 nr 945, men inngrepsforskriften selv omfatter ikke Svalbards territorialfarvann. Dersom det er fare for forurensning fra skip som er i Svalbards territorialfarvann, følger retten til inngrep fra norske myndigheter altså ikke av inngrepsforskriften, men av naturvernforskriften. Naturvernforskriften § 12 andre ledd om tiltak mot forurensning gir sysselmannen hjemmel til å iverksette tiltak for å hindre fare for akutt forurensning. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om naturvernforskriftens § 12 strekker seg like langt som inngrepsforskriften som blant annet gir hjemmel for å fjerne skipet, ødelegge eller senke skipet og lasten som forårsaker faren.

Straffelovens kap 42 omhandler forseelser i sjøfartsforhold. Bestemmelsene gjelder for sjøfarten i Svalbards territorialfarvann, jf svalbardloven § 2. Såvel norske som utenlandske skip har vært etterforsket mistenkt for brudd på disse bestemmelsene og både norske borgere og utlendinger er ilagt bøter for overtredelser.

Den mest praktiske bestemmelsen er § 418. § 418 nr 1 setter straff for overtredelse av sjøveisreglene. Nr 2 er en fullmaktsregel som ikke bare inneholder en straffetrussel, men også utgjør en selvstendig hjemmel for Kongen til å gi forskrifter om sjøfarten i norsk territorialfarvann. Nr 3 gir en generell aktsomhetsregel for navigering. Det er et vilkår for straff at det har oppstått skade eller en konkret og påregnelig fare, men faren behøver ikke være overhengende. Faren eller skaden må referere seg til et fartøy, eget eller andres. Det er klart at f. eks fare for – eller konkret oppstått – forurensning faller utenfor bestemmelsens rekkevidde. Hvis fare eller skade som ikke referer seg til fartøy er et resultat av overtredelse av sjøveisreglene, f eks plikten til å holde forsvarlig utkikk, vil forholdet kunne rammes av nr 1. Grunnstøtninger og nestenulykker i svalbardfarvann vil regelmessig medføre fare for miljøødeleggelse. Det vil også etter forholdene være et straffeskjerpene moment at f eks uaktsom navigering har medført miljøskade.

8.3.3.4 Akutt forurensning

Naturvernforskriften § 12 gir sysselmannen hjemmel til å kreve iverksatt, evt selv å iverksette tiltak for å hindre at forurensning skjer. Bestemmelsen er uklar i forhold til forebyggende tiltak.

§ 13 i naturvernforskriften omhandler beredskap mot akutt forurensning, og tilsvarende forurensningsloven kap 6. Dagens bestemmelser i naturvernforskriften gir et tilfredsstillende hjemmelsgrunnlag til å kunne stille beredskapskrav overfor potensielt forurensende virksomhet.

8.3.3.5 Produktkontroll

Produktkontrollloven (pkl) og forskrifter gitt i medhold av den, omfatter Svalbard såfremt ikke noe annet er bestemt, jf pkl § 14. Loven regulerer fysiske/mekaniske/helse- og miljømessige aspekter ved alle typer produkter i tillegg til forbrukertjenester. Produktkontrollloven gjelder i utgangspunktet alle slags produkter. For de produkter som omfattes av spesiallover, gjør ikke pkl noen innskrenkninger. Men produktkontrollloven kan gjelde i tillegg dersom det er sider ved et produkt som ikke reguleres av spesialloven. Av lovens generelle regler er det først og fremst aktsomhets- og kunnskapsplikten i § 3 som kan få en slik generell anvendelse. For øvrig vil avgrensning mot andre regelverk og andre myndigheters områder skje i forbindelse med fastsetting av forskrifter etter loven.

Siden forurensningsloven ikke gjelder på Svalbard, er det uklart i hvilken utstrekning forskrifter som er hjemlet både i forurensningslov og produktkontrolllov gjelder for Svalbard. Det antas at de gjelder i den utstrekning det er mulig å si hvilke av bestemmelsene som følger av de to ulike lovene. Det er også gitt fellesforskrifter med hjemmel i både produktkontrollloven og annet lovverk (arbeidsmiljø, brannvern o l) der geografisk virkeområde ikke er definert.

8.3.4 Tidligere regjerings- og stortingsbehandlinger

Svalbard

I St meld nr 22 (1994-95) heter det at forurensningsbestemmelsene for Svalbard skal være minst like strenge som for fastlandet. Det varsles også at miljøvernmyndighetene vil stille strenge krav om avfallsbehandlingen slik at det utvikles en tilfredsstillende avfallsbehandling i alle bosettingene. Opprydding av etterlatenskaper i terrenget og tidligere deponier av miljøfarlig avfall vil på bakgrunn av prinsippet om at forurenseren skal betale, så langt det er mulig bli pålagt den ansvarlige for den tidligere virksomheten.

Videre heter det at reglene for skipstrafikk rundt Svalbard skal vurderes, herunder vurdere behov for hjemmel til å stille krav til isklassifisering av båter for å redusere forurensningsfaren og øke sikkerheten. Det heter også at det vil iverksettes nødvendige tiltak for å redusere utslipp og forsøpling fra fiskeflåten.

Generelt

I følge St meld nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling skal det strategiske målet for internasjonalt og nasjonalt arbeid om utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikaler, være at kjemikalene ikke skal føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelser.

Det varsles i samme melding at man vil arbeide for å styrke kunnskapsgrunnlaget for å bedre beslutningsgrunnlaget for helse- og miljøfarlige kjemikalier. Herunder om samvirkeeffekter mellom kjemikalier, kjemikalienes oppførsel i miljøet, og hva kjemikalier betyr for utvikling av helseproblemer. Det understrekes at det er den samlede påvirkningen av miljøet som er avgjørende.

8.3.5 Utvalgets vurderinger

8.3.5.1 Generelt om forurensning

Forurensende utslipp eller bruk av helse- eller miljøfarlige kjemikalier kan føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. *Utvalget* legger til grunn at slike virkninger ikke er i tråd med de høye miljømålene for Svalbard og foreslår derfor bestemmelser for å sikre minst mulig forurensning fra lokale kilder. Utslipp av langtransportert, oversjøisk forurensning kan ikke reguleres ved hjelp av lovgivningen for Svalbard, men miljøvernloven kan ha regler som knytter seg til virkningene av langtransportert forurensning på Svalbard (for eksempel om gjenoppretting og avbøtende tiltak).

Utvalgets forslag til reguleringer er i tråd med de internasjonale konvensjonene om forurensning Norge er part i.

Det er forurensning i form av miljøgifter fra kilder utenfor Svalbard som sammen med oljesøl fra skipstrafikken er blant de største miljøtruslene på øygruppen. Utslipp fra lokale kilder er i dag et begrenset problem. Det er imidlertid den samlede effekten av utslipp som utgjør en trussel for miljøet. *Utvalget* mener derfor at grensen for tillatt utslipp og bruk av miljøfarlige stoffer lokalt bør ligge lavt. I tråd med målsettingene i St meld nr 58 (1996-97) bør konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet så langt det er mulig ved lokal regulering bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelser.

8.3.5.2 Kontroll med lokale forurensningskilder

Utvalget foreslår at det settes forbud mot forurensning som ikke er tillatt etter loven eller etter vedtak truffet med hjemmel i loven. Forslaget bygger på forurensningslovens bestemmelser med forenklinger og tilpasning til de spesielle forholdene på Svalbard.

I spørsmålet om hva som skal være tillatt forurensning, har *utvalget* lagt vekt på en avveining mellom miljöhensyn og myndighetenes andre politiske mål med øygruppa. Sistnevnte tilsier aksept av visse typer utslipp fra næringsvirksomhet og husholdninger. Utslipp som inneholder miljøgifter er forbudt, jf utk § 65. Levemåten i de ulike bosettingene på Svalbard er forskjellige, både i forhold til produksjons- og forbruksmønstre og *utvalget* mener regelverket må utformes med tilstrekkelig grad av fleksibilitet for at det skal være et reelt virkemiddel for å oppnå minst mulig forurensning. Dette er blant annet tatt hensyn til i systemet med krav til tillatelse for forurensende virksomhet.

Utvalget har lagt vekt på at lovforslaget skal virke forebyggende slik at plikt til å gjennomføre tiltak ikke bare gjelder dersom forurensning har

skjedd, men også dersom det er fare for at forurensning kan oppstå, jf utk § 64 annet ledd.

Forbudet mot å forurense omfatter også passive eierforhold. Den som eier forurenset grunn kan bli pålagt å rydde opp, jf utk § 64 jf § 91. På fastlandet har det vært mye uklarheter vedrørende hvem som er ansvarlig for å rydde i gammel grunnforurensning. Problemet synes mindre på Svalbard da eiendomsforholdene er relativt oversiktlige. For å unngå at tvil gjør opprydding vanskelig foreslår *utvalget* likevel at sysselmannen kan pålegge tiltakshavere ryddeplikt.

Krav til tillatelse

Utvalget foreslår at den som skal gjennomføre virksomhet som kan medføre fare for forurensning som faller utenfor hva som er tillatt etter bestemmelsene for planområdene, må søke sysselmannen om tillatelse etter utk §§ 56 – 57 på vanlig måte.

Systemet med tillatelse og konsekvensutredninger foreslås likt for forurensning og naturinngrep, og er beskrevet i "*Utvalgets vurderinger*" i kap 8.2.4.

I tillatelsen bør det stilles vilkår for virksomheten, se "*Fastsetting av vilkår i tillatelse*" i kap 8.2.4.7. For forurensende virksomhet vil det særlig kunne være aktuelt å sette vilkår om bruk av teknologi som gir minst mulig belastning på miljøet og at tiltakshaveren foretar en løpende vurdering om stoffer som brukes i produksjonen kan erstattes med mer miljøvennlig teknologi, jf utk § 10. Best mulig miljøvennlig teknologi vil kunne være særlig viktig for å unngå forurensning fra større potensiale forurensningskilder, men kan samtidig innebære kostbare løsninger. *Utvalget* ser at det derfor vil være vanskelig å sette absolutt krav om at den mest miljøvennlige teknologien skal brukes uansett økonomiske hensyn, spesielt for igangværende virksomhet. Vesentlige økonomiske hensyn kan derfor tas hensyn til, i vurderingen av hvilke pålegg som skal gis til igangværende virksomhet, jf utk § 10.

Forebyggende tiltak kan i mange tilfeller gi bedre og rimeligere løsninger enn krav om best tilgjengelig teknologi knyttet til teknisk avanserte renseløsninger. Dette gjelder blant annet avfalls- og avløpsbehandlingen i de relativt små bosettingene på Svalbard der renselanlegg og moderne avfallsdestruksjon vil falle urimelig kostbart. *Utvalget* foreslår derfor hjemler til forebyggende tiltak som forbud mot innføring og bruk av miljøskadelige stoffer og stoffblandinger, jf utk § 65, og tiltak for å redusere avfallsmengden gjennom pante- og returordninger, jf utk § 70 annet ledd.

Forurensning fra det enkelte motoriserte kjøretøy anses i denne sammenheng ikke å medføre fare for forurensning som kan forstyrre naturmiljøet, og omfattes ikke av kravet til tillatelse. *Utvalget* foreslår at forurensning fra motoriserte kjøretøy reguleres gjennom bestemmelser om typegodkjenning, f eks med hjemmel i produktkontrolloven. Støyforurensning fra motorkjøretøy er beskrevet nedenfor.

Avløpsanleggene i de større bosettingene drives av henholdsvis Trust Arktikugol, Kings Bay og SSD. Selskapenes etablering og drift av anleggene har vært og er fortsatt nødvendig for at avløp ikke skal medføre lokale forurensninger. Det er ikke gitt at selskapene vil ønske å fortsette driften i framtiden og *utvalget* foreslår at sysselmannen gis adgang til å pålegge plikt til drift av avløpsanlegg, jf utk § 67.

Absolutte utslippsforbud

I "*Miljøgifter*" i kap 8.3.1.2 beskrives hvordan enkelte miljøgifter akkumulerer i dyrearter som lever på Svalbard. Tilførselen av langtransporterte miljøgifter er sannsynligvis det mest alvorlige forurensningsproblemet på Svalbard. Hovedårsaken til dette er at hav- og luftstrømmer som passerer Svalbard, inneholder små konsentrasjoner av ulike typer miljøgifter som stammer fra kilder langt borte fra Svalbard. Også lokale kilder på Svalbard kan, om enn i beskjeden grad, bidra til akkumuleringen.

Problemet med akkumulering av miljøgifter i næringskjedene må løses gjennom internasjonale avtaler som setter forbud mot utslipp og bruk av slike stoffer. Den norske politikken på miljøgiftområdet er trukket opp i St meld nr 58 (1996-97). Her fremgår det hvilke utslipp som skal reduseres vesentlig innen år 2000, søkes stanset innen år 2005 og reduseres vesentlig innen år 2010.

I tråd med den nasjonale politikken på miljøgiftområdet vil *utvalget* foreslå at det settes et absolutt forbud mot å slippe ut miljøgifter på Svalbard, jf utk § 65. Det bidrar til å redusere belastningen fra lokale kilder og signaliserer til omverdenen at Norge tar akkumuleringen av miljøgifter i arktiske næringskjeder meget alvorlig.

Utvalget foreslår at departementet kan bestemme ved forskrift hva som regnes som miljøgift og at stoffer og stoffblandinger som inneholder miljøgifter ikke må innføres eller brukes på Svalbard. Utslipp av stoffer og stoffblandinger som omfattes av det totale utslippsforbudet skal ikke kunne tillates sluppet ut med hjemmel i § utk 56 eller § 57.

Utslipp av klimagasser og ozon

Utslipp av klimagasser og ozonreduserende stoffer bør etter *utvalgets* vurdering reguleres som på fastlandet. Der er reglene tilpasset internasjonale avtaler og utslippene fra Svalbard inngår i det nasjonale regnskapet for slike utslipp som er et sentralt tema i disse forhandlingene. Det understrekes at det er viktig at reglene omfatter Svalbard, for å synliggjøre betydningen av å ta hensyn til miljøet utenfor egne geografiske grenser.

Støy

Utvalget legger til grunn at problemer med støy skal forebygges og reduseres, slik at hensynet til naturmiljøet og menneskenes helse og trivsel reduseres. Støy i bo- og arbeidsmiljø kan være et helseproblem, og støy i naturmiljøet er egnet til å frata området karakteren av villmark. Støy kan også innvirke på dyrenes levekår, selv om graden av virkning kan avhenge av støyens karakter og dyrenes situasjon. Det er også grunn til å legge vekt på at enkelte forskningsprosjekter på Svalbard kan være følsomme for støy i omgivelsene.

Støyen kan motvirkes ved å begrense den virksomhet som volder støyen, dels ved begrensninger rettet direkte mot støyen. *Utvalget* foreslår at man benytter begge former for regulering. Som eksempel på det første vises til utk § 81 tredje ledd om minste flyavstand fra kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugler, og som eksempel på det annet forbudet i utk § 27 tredje ledd mot å volde kraftig støy nær fuglefjell. For øvrig bør støy utenfor planområdene reguleres gjennom begrensning av motorisert ferdsel og gjennom tillatelser med nærmere vilkår for virksomhet som kan volde støy. I større verneområder bør det legges særlig vekt på å unngå enhver støy som kan forringe villmarkskar-

akteren. Med henvisning til prinsippet om bruk av mest mulig miljøvennlig teknologi, jf utk § 10, tilrår *utvalget* at det i takt med den teknologiske utviklingen og de høye miljømålene for Svalbard, blir overveid å stille krav som kan redusere lydnivået ved bruk av snøscootere.

I planområdene bør arealplanen benyttes til å fastsette støygrenser gjennom utfyllende bestemmelser til planen. Som miljøkvalitetsnormer bør disse støygrensene ikke settes høyere enn det som gjelder på fastlandet etter forskr 30 mai 1997 nr 490 om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. I tilknytning til forskningsvirksomhet som er støyfølsom, kan det være nødvendig med meget strenge støygrenser. For virksomhet i planområdene som må ha særskilt tillatelse – herunder anleggsvirksomhet – kan det være aktuelt å fastsette særskilte støykrav i tillatelsen.

Slik plansystemet er utformet etter gjeldende rett, er det ikke adgang til å bruke det til å fastsette støygrenser som får virkning for eksisterende virksomhet, jf utk § 52, som i tråd med gjeldende regelverk bare gir arealplanen virkning i forhold til «ny virksomhet». Om slike støygrenser kan få betydning ved utvidelser av eksisterende virksomhet, er et mer tvilsomt spørsmål. Det er her tale om generelle spørsmål om anvendelsen av plansystemet i forhold til igangværende virksomhet. *Utvalget* regner med at disse spørsmålene vil bli vurdert av det utvalg som regjeringen har oppnevnt til å vurdere reglene om arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (planlovutvalget). *Utvalget* tilrår at spørsmålene blir vurdert nærmere også for Svalbard på grunnlag av planlovutvalgets utredning.

8.3.5.3 Akutt forurensning fra skip

Reguleringen som forebygger forurensning fra skip i sjøområdene rundt Svalbard bør etter *utvalgets* mening være minst like god som for sjøområdene rundt fastlandet. *Utvalget* vil i den sammenheng spesielt peke på Svalbards spesielle naturmiljø i havet og på land, sammenhengen i økosystemene, og omfanget av skipstrafikken på Svalbard. Videre mener *utvalget* at Norges internasjonale forpliktelser om forurensning fra skip mv klart bør komme til uttrykk i lovverket for Svalbard.

Skipstrafikken i farvannene rundt Svalbard og landbaserte tankanlegg representerer en potensiell fare for oljesøl. Selv små oljesøl kan under uheldige omstendigheter medføre betydelige skadevirkninger i naturen. *Utvalget* vil derfor peke på at det er viktig å forebygge at oljesøl ikke skjer og at det finnes en effektiv beredskap dersom oljesølet har inntruffet.

Lovforslaget pålegger den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning av betydning, å ha nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av slik forurensning, jf utk § 68.

Utvalget vil understreke at utk § 64 (alminnelige regler om forurensning) også gjelder for skipstrafikken. Dette medfører at departementet kan i henhold til lovforslagets utk § 68 (akutt forurensning – beredskap og varsling) pålegge skipsfarten å ha nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av slik forurensning. Forurensningsloven som gjelder for fastlandet har lignende bestemmelser (forurl "*Vern av natur- og kulturmiljøet*" i kap 6 jf § 5 tredje ledd). Siden det er vanskelig å finne naturlig ansvarssubjekt og det allerede eksisterer et omfattende offentlig beredskapsapparat på fastlandet, er imidlertid skipsfarten ikke gitt nærmere pålegg om å etablere egen beredskap mot akutt forurensning. På Svalbard har det offentlig etablert en oljevernberedskap som primært tar sikte på å bekjempe

oljesøl fra skip. *Utvalget* mener at loven bør inneholde hjemmel for å pålegge skipsfarten som seiler i Svalbards territorialfarvann å sørge for tilstrekkelig beredskap mot oljesøl, men tar ikke stilling til hvordan en slik hjemmel skal brukes i praksis og i hvilket omfang. Praktiske løsninger bør avklares direkte mellom de rederier som seiler på Svalbard og miljøvernmyndighetene.

I forarbeidene til sjødyktighetsloven kap 11 som ble vedtatt i 1979 som en følge av ratifiseringen av MARPOL 73/78, ble forholdet til Svalbard ikke vurdert. *Utvalget* foreslår at Kongen gis hjemmel til å gjøre sjødyktighetsloven gjeldende for Svalbard helt eller delvis. Sjødyktighetslovens kap 11 om forurensning fra skip kan da gjøres gjeldende for Svalbard, og både norske og utenlandske skip vil kunne bli bundet av regelverket som gjenspeiler de internasjonale forpliktelsene. *Utvalget* mener at dette er mer hensiktsmessig enn å gi egne regler for Svalbard, fordi regelverket er så knyttet opp mot det internasjonale regelverket, og i stor grad ville blitt det samme for Svalbard som for fastlandet. Dette vil også gjøre at skipsfartsnæringen slipper å forholde seg til regelsett.

Regler om forurensning fra skip som følger av forurensningsloven eller vedtak truffet i medhold av den, foreslås hjemlet i svalbardmiljøloven. Vi viser spesielt til regler om dumping mv i utk § 66. *Utvalget* foreslår altså her en annen løsning enn den vi går inn for når det gjelder regler etter sjødyktighetsloven. Det gjøres for å være konsekvent i forhold til at bestemmelser om andre forhold i forurensningsloven er tatt inn i svalbardmiljøloven, og for at forskrifter som er hjemlet i forurensningsloven også skal kunne ha hjemmel i Svalbardmiljøloven.

Kontroll, håndhevelse og rettsforfølging av overtredelser av regelverket bør etter *utvalgets* mening foregå på samme måte som for fastlandet og likesville norske og utenlandske skip.

Lovforslaget inneholder tilsvarende hjemmel som forurensningsloven §§ 74 og 75 til å gjennomføre tiltak ved sjøulykker i territorialfarvannet med fare for forurensning i Svalbards territorialfarvann eller kyst jf utk § 95.

Utvalget foreslår at sjøfartsinspektøren får samme myndighet på Svalbard som for fastlandet både etter sjødyktighetsloven og forurensningsloven. Utslipp fra skip på Svalbard skjer relativt sjelden og det er etter utvalgets mening ikke behov for personell stasjonert særskilt på øygruppen. Det foreslås derfor at sjøfartsmyndighetene på fastlandet, f.eks sjøfartsinspektøren i Tromsø, dekker det løpende behovet. Utøvelsen av myndigheten bør foregå i nært samarbeid med sysselmannen, som har nødvendig utstyr og lokalkunnskap.

Det er i stor grad de samme skipene som går i farvannene rundt Svalbard hver sesong, og en hensiktsmessig rutine kan etter utvalgets mening være å utføre havnestatskontroll en gang i året i starten av sesongen på et utvalg av skip. Kontrollen bør gjennomføres av kvalifisert personell fra Tromsø.

8.3.5.4 Opprydding

Utvalget foreslår en generell oppryddingsregel ved opphør av virksomhet, jf utk § 63. Tiltakene som må til for å rydde opp kan være omfattende, og bør etter utvalgets mening foretas etter veiledning fra sysselmannen, se "[Opprydding og/eller vern](#)" i kap 6.4.6.8 om kulturminner. *Utvalget* foreslår derfor at sysselmannen får myndighet til å gi pålegg om hvilke oppryddingstiltak som skal utføres, og til å fritta for oppryddingsplikten.

Utvalgets forslag gjør ingen endringer i plikten til å melde fra til bergmesteren ved midlertidig eller endelig opphør av bergverksdrift, eller for plikten til sikring av åpninger i dagen, jf bergverksordningen § 25.

Når det foreligger planer om fraflytting av et lokalsamfunn, slik tilfellet nylig var når det gjelder Pyramiden, foreslår *utvalget* at det skal legges frem en plan for opprydding og eventuell bevaring for sysselmannen. Hva som skal tas vare på og hva som skal kreves fjernet, vil bli en konkret vurdering i samarbeid mellom miljøvernmyndighetene og den som har vært ansvarlig for lokalsamfunnet.

8.3.5.5 Produktkontroll

Produktkontrollloven gjelder for Svalbard og bør etter *utvalgets* mening fortsatt gjelde ved siden av miljøvernloven for Svalbard. Det er fri flyt av varer mellom Svalbard og fastlandet, og det anses hensiktsmessig at det stilles de samme kravene til produktene.

Det er hjemmel i produktkontrollloven til å fastsette egne forskrifter for visse geografiske områder som f eks Svalbard. *Utvalget* mener likevel, ikke minst på grunn av rammene svalbardmiljøloven gir for å fatte vedtak i tråd med målene for vern av miljøet på Svalbard, at det vil være riktig å ha hjemmel i svalbardmiljøloven til å fastsette forskrift om at diverse stoffer, stoffblandinger og produkter ikke må innføres eller brukes på Svalbard, jf utk § 65.

Forskriftene som er gitt med hjemmel i produktkontrollloven gjelder i utgangspunktet for Svalbard.

8.3.5.6 Avfall

Utenfor planområdene mener *utvalget* at det ikke er grunn til å etterlate seg avfall, og foreslår forbud mot å etterlate seg avfall i disse områdene, jf utk § 69. Det inkluderer forbud mot å kaste avfall på sjøen. Alle som er i felt, må ta med seg alt avfall til avfallsanleggene i bosettingene, primært til Longyearbyen, som for tiden har det beste anlegget. Pålegget gjelder ikke dersom avfallet kan brennes uten miljøskadelig utslipp. *Utvalget* har vurdert om også brennbart avfall skal tas med tilbake til Longyearbyen, eller om det skal være krav til brenning i spesielle forbrenningsovner slik det er krav om i Antarktis. Krav til brenning i forbrenningsovner er imidlertid ikke praktisk gjennomførbart, da aktiviteten i felt på Svalbard ikke er så stedbunden som i Antarktis, der mye aktivitet skjer på faste forskningsstasjoner.

Regulering av brenning og eventuell annen disponering av avfall fra større feltleire vil være omfattet av forslaget til regler for opphold i felt.

Innenfor planområdene bør avfall og avløp disponeres på mest mulig miljøvennlig måte.

Infrastrukturen er forskjellig i de ulike bosettingene, og *utvalget* foreslår at det lages tilpassede forskrifter for disponering av avfall for hver av bosettingene, jf § utk 69 tredje ledd. Det bør også være et mål at avfallshåndteringen kan være mest mulig praktisk og lettvinnt for næringslivet og befolkningen. Tilpassede forskrifter vil kunne ta høyde for nødvendige lokale hensyn framfor å modifisere mange av de avfallsforskrifter som gjelder på fastlandet. For eksempel kan det være mer hensiktsmessig å gi lokale forskrifter fremfor å modifisere de generelle kravene i gjeldende spesialavfallsforskrift om innleveringsplikt for visse avfallstyper og regler for å sikre tilfredsstillende motaks- og innsamlingsordninger. Generelt mener *utvalget* at bruk av returord-

ninger er et viktig virkemiddel for disponering av avfall, og legger til grunn at det bør legges opp til økt bruk av returordninger for flere typer avfall på Svalbard, f eks bygningsavfall. I lovutkastet foreslås det hjemmel for miljøvernmyndighetene til å pålegge plikt til å drive returordninger og plikt for forbrukeren til å benytte returordningene. Det foreslås også hjemler som gir anledning til å gi pålegg om gjenbruk lokalt, f eks pålegg om levering av papp, papir, rent trevirke og folieplast til avfallsanlegget i Longyearbyen. Denne typen avfall kan brukes til energiproduksjon.

For fastlandet er det på flere avfallsområder etablert mottaks- og returordninger i samarbeid med de aktuelle bransjene. Ordningene er finansiert med særskilte avgifts- og gebyrordninger, og lovforslaget inneholder en avgiftshjemmel hvor midlene kan anvendes til drift av interne avfallsordninger på Svalbard, f eks vrakpant for utrangerte scootere og biler, jf utk § 70 annet ledd.

På grunn av vanskelig og lang transport er det mye bruk av emballasje på det som fraktes til Svalbard, og emballasjen blir avfall. *Utvalget* mener mengden av emballasje vil kunne reduseres dersom man tok i bruk emballasje som kan brukes flere ganger, for eksempel forsendeskasser for snøscootere og bruk av emballasje som kan brukes til energigjenvinning. Lovforslaget inneholder hjemmel til å gi pålegg om å gjennomføre varetransporten slik at mengden emballasjeavfall blir minst mulig. For å oppmuntre til etablering av slike ordninger mener *utvalget* det vil kunne være aktuelt å bruke midler fra Svalbards miljøvernfond til etablering og drift av slike tiltak.

Kommunene på fastlandet har plikt etter forurensingsloven til å etablere og drive innsamling av avfall. I mangel av et offentlig organ på Svalbard som kan pålegges en slik plikt, pålegges den som produserer avfallet å bruke etablerte ordninger. Dette forutsetter at de som driver avfallshåndtering i dag fortsetter med det, eller at oppgaven overtas av andre. I dag er det hhv Svalbard Samfunnsdrift i Longyearbyen, Trust Arktikugol i Barentsburg og Kings Bay i Ny-Ålesund som er ansvarlig for innsamling av avfall i de store bosettingene.

Utvalget er kjent med at det i en annen sammenheng blir vurdert å gå inn for å overføre blant annet oppgaven med innsamling av avfall og drift av avfallsplassen i Longyearbyen til en administrasjon som styres av et folkevalgt organ. Dersom en eventuell opprettelse av et slikt organ ikke gir andre løsninger, mener *utvalget* det må være hjemmel i lov for å pålegge statlige oppgaver til folkevalgte organer som for kommunene. Lovforslaget inneholder derfor hjemmel for å pålegge folkevalgte organer eller andre plikt til å samle inn avfall og drive avfallsplasser.

Forskrift 30 desember 1997 om grensekryssende transport av avfall gjelder ikke på Svalbard. For det primære siktemål å beskytte miljøet og hindre at Svalbard blir dumpeplass eller transittområde for avfall, foreslår *utvalget* å innføre et generelt forbud mot import av avfall framfor å vurdere innføring av den nevnte forskriften med til dels meget kompliserte og detaljerte regler, jf utk § 69. Importforbudet vil ikke være til hinder for eventuelle mottaksanlegg for avfall fra skip, jf utk § 69 annet ledd – se nedenfor.

Avfall fra skip

Søppel som driver i land på strendene rundt Svalbard fra skipstrafikken er et stort miljøproblem. Holdningsendring hos utøverne, bedre rutiner og muligheter for avfallsbehandling og mottak samt mer effektiv inspeksjon om bord på fartøyene vil være viktige elementer for å løse problemet. Rettslig sett vil det viktigste virkemidlet ligge i den preventive effekten av et forbud og

faren for å bli utsatt for kontroll. *Utvalget* mener som beskrevet ovenfor at Norge er forpliktet i henhold til MARPOL 73/78 til å sørge for at mottakeranleggene er tilstrekkelige til å imøtekomme skipenes behov. Dette gjelder både for oljerester, rester som inneholder skadelige flytende stoffer, kloakk og søppel. *Utvalget* mener det eksisterende regelverket for Svalbard ikke er godt nok på dette området.

Som beskrevet under overskriften forurensning fra skip i dette kapittel, mener *utvalget* sjødyktighetsloven helt eller delvis bør gjøres gjeldende for Svalbard. Da vil det være hjemmel for å gjøre forskrift om mottaksordninger for avfall fra skip gjeldende for Svalbard. *Utvalget* mener det bør utredes nærmere f eks i et samarbeid mellom Sjøfartsdirektoratet, SFT, sysselmannen og de ansvarlige for avfallsinnsamling i bosettingene, hvordan man, eventuelt i forskrifts form best kan oppnå at de internasjonale forpliktelsene oppfylles, samtidig som det tas hensyn til at Svalbard ikke er et egnet sted for disponering av avfall, og at det er kostbart å transportere avfall til fastlandet. Så langt det er forenlig med MARPOL bør mottaksanleggene i størst mulig grad tilpasses lokal skipsfart.

Forbud mot dumping av avfall fra skip som på fastlandet reguleres av forskrift 4 desember 1997 nr 1442 om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag omfattes av § 66 i lovutkastet.

8.4 Ferdsel

8.4.1 Innledning

Et viktig særtrekk ved Svalbard er det nesten totale fraværet av veier. Med unntak av kortere strekninger i tilknytning til bosettingene, finnes ingen vei-forbindelse på øygruppen. All ferdsel utenfor bosettingene må derfor skje i terrenget, på sjøen eller i luften. Omtalen er avgrenset mot vurdering av bestemmelser for ferdsel på vei, da den reguleres av vegtrafikkreglene.

8.4.2 Omfanget og utviklingstendenser

8.4.2.1 Generelle merknader

Det er utarbeidet endel statistikk over ferdsel på Svalbard, men nøyaktige tall finnes ikke. Dette skyldes dels mangel på informasjonsinnhenting og dels at det ikke har vært aktuelt å pålegge alle som ferdes på Svalbard å melde inn sin aktivitet. Tallmaterialet som er grunnlaget for statistikkene går i flere sammenhenger bare få år bakover. Det skyldes i hovedsak at behovet for statistikk først har blitt synlig i forbindelse med økning i turisme og ferdsel på Svalbard de siste årene.

8.4.2.2 Ferdsel knyttet til turismen

Statistikkføringen for ferdsel knyttet til turisme er et samarbeid mellom sysselmannen og Info-Svalbard, og det ble i 1998 utgitt en rapport kalt «*Ferdsel knyttet til turisme på Svalbard, 1997*». Tallene her er i hovedsak hentet fra denne rapporten.

Større cruiseskip

Følgende registreringer ble gjort av sysselmannen vedrørende større oversjøiske cruiseskip (gj.sn. over 100 personer om bord) som seilte i svalbardfarvann i 1997:

Tabell 8.2:

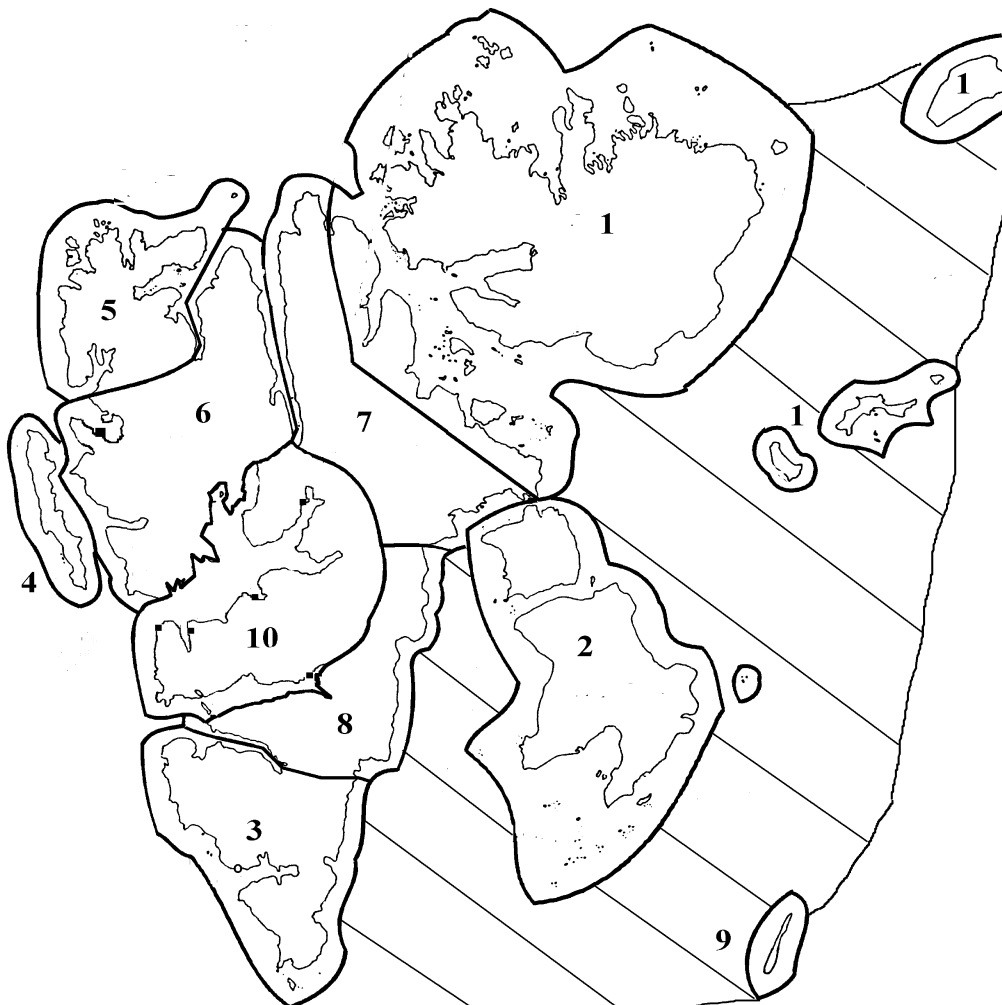
Antall skip registrert hos sysselmannen:	24
Totalt antall personer på cruise:	24.494
- herav passasjerer:	15.437
- og mannskap:	9.057

Ingen av de større cruiseskipene hadde Norge som flaggstat i 1997, og ingen hadde utgangspunkt i Longyearbyen. Det var i gjennomsnitt ca 700 personer om bord. De fleste av de større cruiseskipene hadde kun 1 seiling på Svalbard i 1997, men enkelte var registrert med opp til 5 cruise i løpet av sesongen.

Destinasjonene for de større cruiseskipene i 1997 var primært vestkysten og nordsiden av Svalbard. Tabell 8.2 viser antall personer i land på ulike destinasjoner.

Tabell 8.3:

havn	juni	juli	aug	totalt
Longyearbyen	0	8424	1458	9882
Barentsburg	571	1019	0	1590
Pyramiden	0	0	0	0
Hornsund	0	163	0	163
Bjørnøya	0	209	112	321
Magdalenefjord	2540	5363	0	7903
Ny-Ålesund	2032	5380	650	8062
Virgohamn	146	376	255	777
Kvitøya	0	0	102	102
Hinlopen (Fakse våg, Lomfjord)	31	93	161	285
Totalt:	5320	21027	2738	29085



Figur 8.1 Kart over forvaltningsområdene på Svalbard

Kilde: Forvaltningsplan for turisme og friluftsliv på Svalbard, Miljøverndepartementet

Båtturer med utgangspunkt Longyearbyen (kystcruise)

Følgende registreringer ble gjort av sysselmannen vedrørende mindre cruisebåter (< 100 personer ombord) i virksomhet rundt Svalbard i 1997:

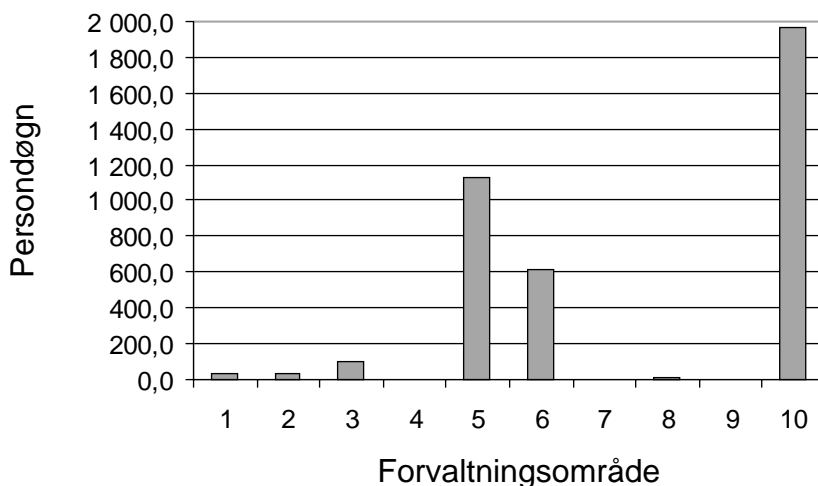
Tabell 8.4:

Antall båter registrert hos sysselmannen:	10
Totalt antall personer på cruise:	7.200
- herav passasjerer:	5.985
- og mannskap:	1.215

De mindre kystcruisebåtene har mellom 5 og 60 personer om bord på hver seiling. Kystcruisebåtene har Longyearbyen som utgangspunkt gjennom sommeren. De fleste turene går i Isfjorden og nordover langs vestkysten av

Spitsbergen. Enkelte av båtene tilbyr seilinger rundt Spitsbergen. Det er registrert enkeltstående tilfeller hvor fartøy har oppsøkt isbjørn og hvalross, men de fleste turer skjer med kunnskapsrike og miljøbevisste guider.

Info-Svalbard førte i 1997 statistikk over 3 av båtene som formidlet sine turer gjennom turoperatører i Longyearbyen. Antall persondøgn tilbragt i de ulike forvaltningsområdene ble registrert for hver båt gjennom sesongen, illustrert i figur 8.2.

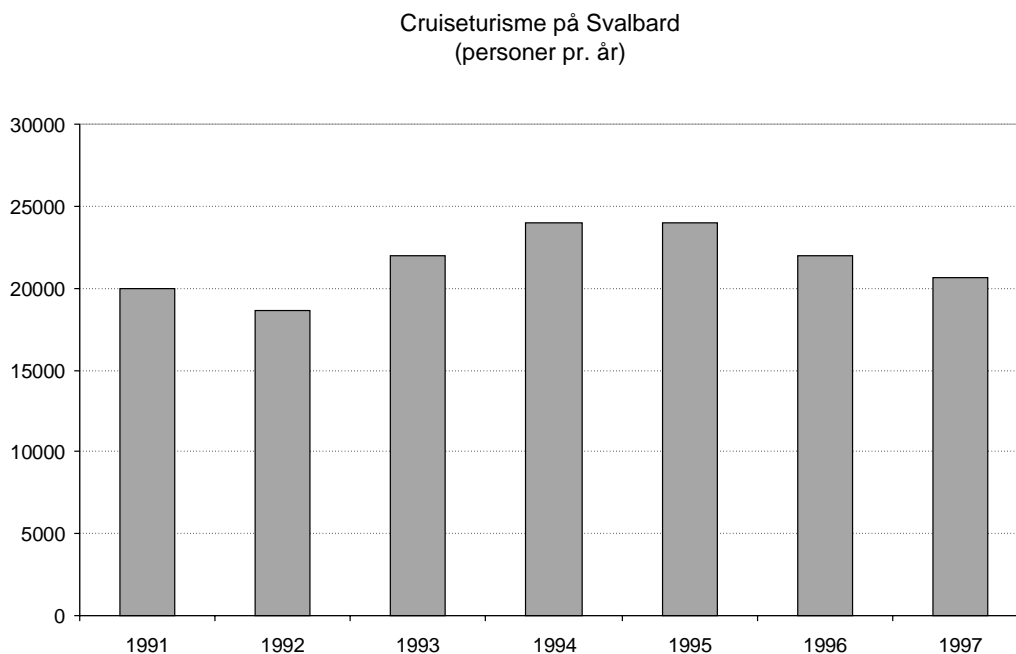


Figur 8.2 Antall persondøgn i de ulike forvaltningsområdene for 3 kystcruisebåter formidlet av turoperatører i Longyearbyen.

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Utviklingen innen cruisetrafikk

Sysselmannen har samlet informasjon om cruisetrafikken på Svalbard i en årrekke. Innsatsen har vært konsentrert om informasjon om de store, oversjøiske cruiseskipene, og i mindre grad på de mindre kystcruisebåtene. "" i Figur 8.3 viser utviklingen fra 1991 til 1997. Dataene omfatter kun større cruiseskip.



Figur 8.3 Totalt antall personer på oversjøiske cruiseskip på Svalbard registrert av sysselmannen, 1991 – 1997

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

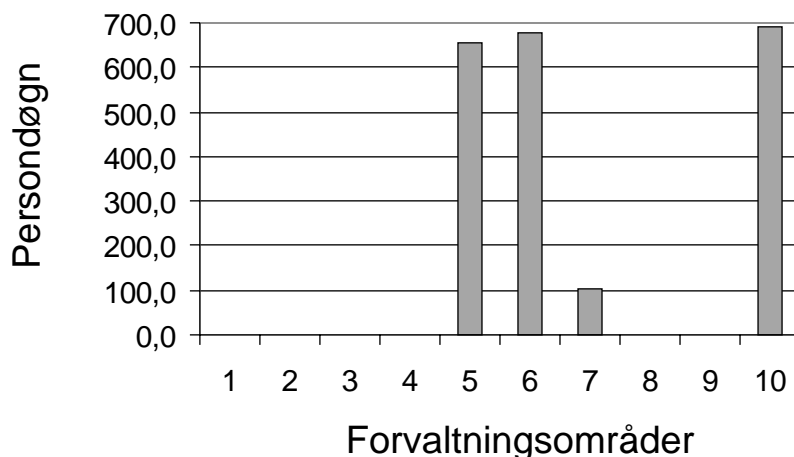
Det er hittil registrert begrenset påvirkning av miljøet som følger av cruiseturismen, bortsett fra på enkelte av de lokalitetene som besøkes regelmessig. De utgjør imidlertid en potensiell forurensningsfare for oljesøl. Man ser også en tendens til at båtene etter hvert velger mer fjerntliggende områder for ilandstigninger som følge av press på de tradisjonelle områdene.

Ferdsele organisert av turoperatører på Svalbard

I 1997 ble det innført registrering av all turistferdsele organisert av turoperatører på Svalbard. Operatørene registrerer antall døgn turistene oppholder seg i de ulike forvaltningsområdene, hvilken aktivitet som er knyttet til ferdselen og hvilket fremkomstmiddel som er benyttet. Opphold under 12 timer er rundet opp til 0,5 døgn.

Fottur, ski, brevandring

''' i Figur 8.4 viser antall døgn personer som har kjøpt fot- eller skiturer av turoperatører har tilbrakt i de ulike forvaltningsområdene i 1997. Turer i område 10 er i hovedsak brevandring og fotturer over Platåfjellet, i Bjørndalen, Bolterdalen og i Foxdalen. I område 5 og 6 arrangeres lengre fot- og skiturer med baseleire i Raudfjorden og Blomstrand. I tillegg til denne ferdselen er det også en del ferdsel i område 7 hvor skiturer til Newtontoppen utgjør hovedtyngden.

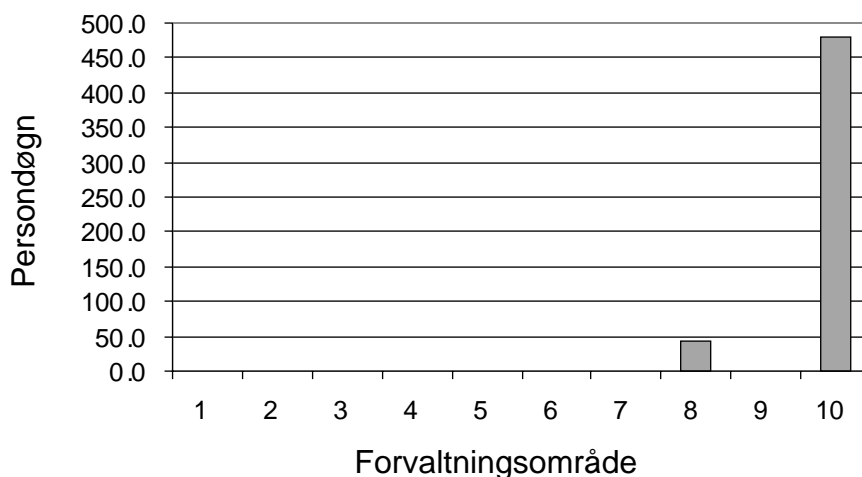


Figur 8.4 Persondøgn, fot-, ski og breturer kjøpt av registrerte turoperatører 1997

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Hundespann

Størsteparten av turisttrafikken med hundespann finnes i område 10. De fleste turene er dagsturer, eller turer med én overnatting. Ved lengre turer er man gjerne innom område 8.



Figur 8.5 Antall persondøgn med hundespann solgt av organiserte turoperatører på Svalbard i 1997.

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Snøscooterturer

Utleie av snøscooter skjer dels som ledd i organiserte snøscooterturer med guide, dels på individuell basis der leieren kjører på egenhånd eller med fastboende eller andre kjentfolk som privat guide. I 1997 var det registrert 4 bedrifter hos sysselmannen som organiserte snøscooterturer med guide. I en slik

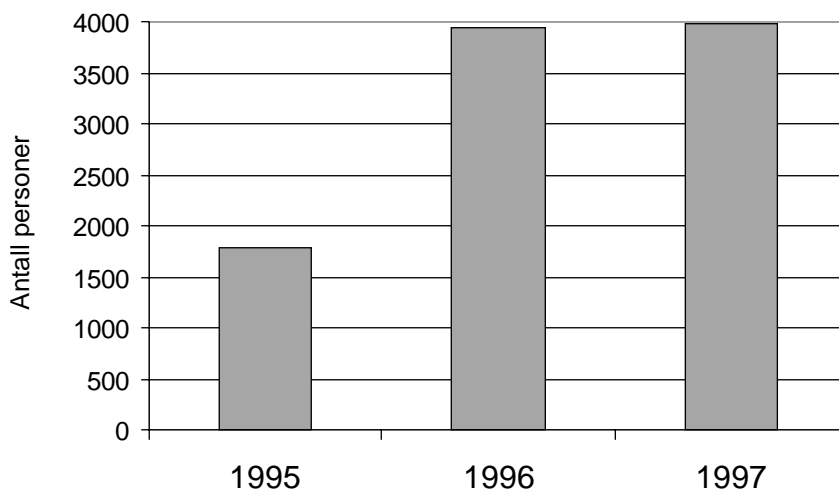
pakke inngår vanligvis leie av snøscooter med bensin, leie av bekledning, forsikring og guide.

Registreringene viser at de fleste turene organisert av de etablerte turoperatørene foregår i Longyearbyens nærområde (område 10). Både Barentsburg og Von Post-breen, som er de mest populære utfartsstedene, ligger i dette området. Område 8 omfatter blant annet østkysten av Spitsbergen hvor muligheten til å se isbjørn er relativt stor. Til tross for dette har det vært begrenset utfart av guidede turer til dette området i 1997. Registrerte turer i område 7 skriver seg primært fra besøk til Newtontoppen.

I 1997 ble det registrert følgende statistikk vedrørende utleie av snøscooter uten guide fra registrert turoperatør:

Antall enkeltutleier av snøscootere: 1567.

Antall personer som leide snøscooter: 1648, (dvs en del kjører to på en scooter). Antall døgn personer tilbragte i forvaltningsområde 10 med leid snøscooter: 2059.



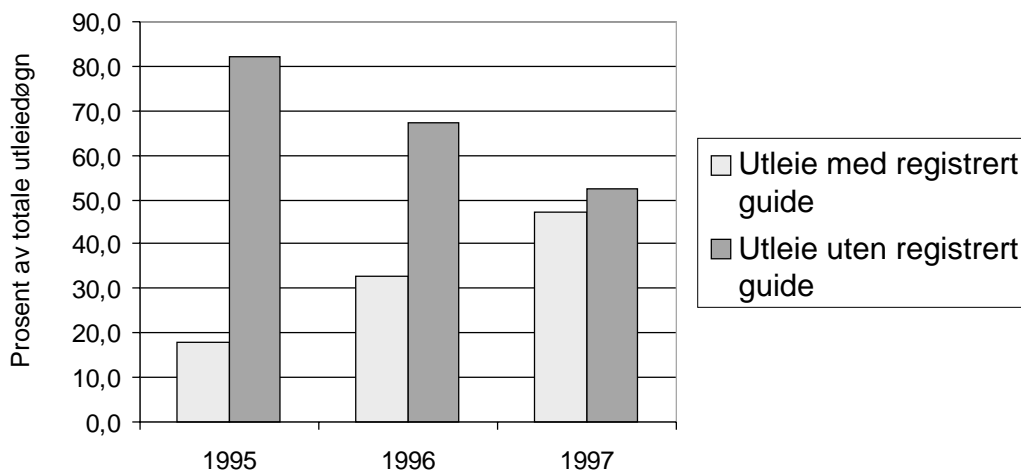
Figur 8.6 Antall personer som leide scooter, både enkeltturer og organiserte turer fra registrert turoperatør 1995 -1997

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Det er for det meste tilreisende til Svalbard (ikke registrert som fastboende) som leier snøscootere uten guide. Ønsker de å kjøre snøscooter utenfor forvaltningsområde 10 («turområdet») uten at de er i følge med fastboende eller guide fra turoperatør, må dette meldes til sysselmannen som kan pålegge forsikring, jf turistforskriften §§ 6 fjerde ledd og 7 tredje og fjerde ledd. Inntrykket er at turistene i all hovedsak følger oppkjørte eller merkede ruter mellom bosettingene og andre sentrale områder på Nordenskiöld Land.

Det er et mål både for den lokale turistnæringen og for myndighetene å få kanalisert mest mulig av turistenes snøscooterkjøring inn i organiserte former, dvs guidede turer. Dette gir best sikkerhet, både for brukerne og for miljøet, samtidig som det støtter lokalt næringsliv. Det er derfor interessant å se på utviklingen innen fordeling av scooterutleien mellom turer med og uten guide fra organisert turoperatør.

"" i Figur 8.7 viser den prosentvise utviklingen fra 1995 t.o.m. 1997. Det ses her en klar reduksjon av utleie uten guide sammenlignet med salg av organiserte scooterturner med guide.



Figur 8.7 Prosentvis fordeling av utleiedøgn for utleie av snøscooter med og uten guide fra registrert turoperatør

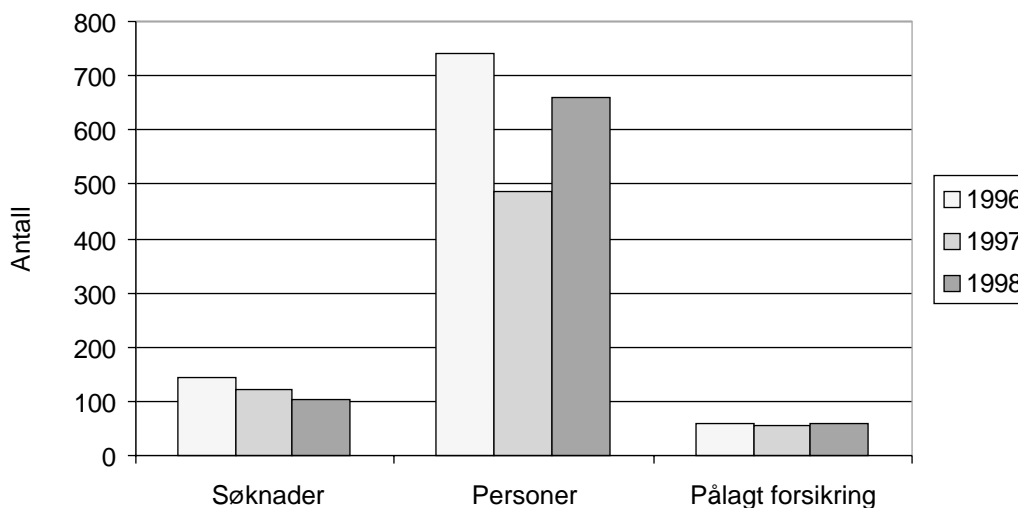
Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Andre turopplegg

I underkant av 500 persondøgn er i 1997 registrert i tillegg til turistaktiviteten som ikke er presentert i tidligere figurer. Dette inkluderer kajakkturner til Hiorthhamn, grotteturner i Longyearbreen og turner med gummibåt. Alle disse turene foregår i Longyearbyens nærområde.

Individuelle reisende

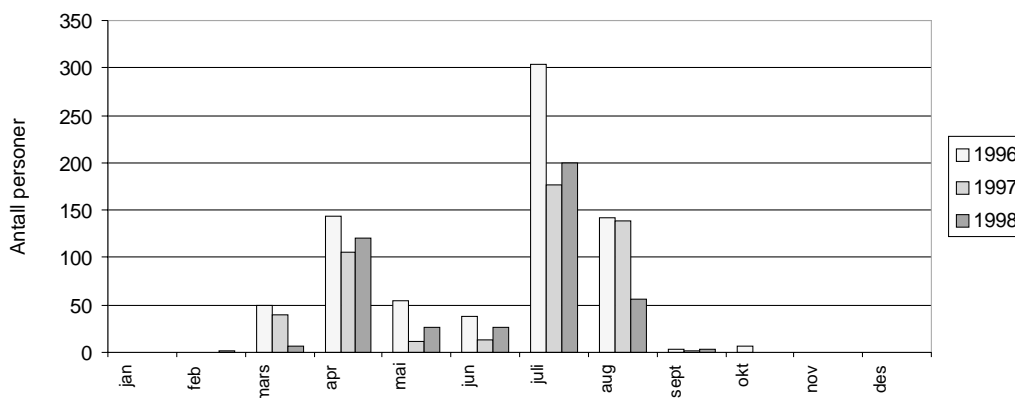
Personer som reiser ut i felt på Svalbard på egenhånd eller i grupper, uten å være del av et opplegg organisert av en registrert turoperatør på Svalbard, kalles i denne sammenheng for 'individuelle reisende'. I henhold til turistforskriften plikter alle besøkende på Svalbard som har planer om å ferdes utenfor forvaltningsområde 10 (Turområdet) å registrere seg hos sysselmannen. Sysselmannen har derfor en viss oversikt over denne form for ferdsel for de senere år. "" i Figur 8.8 viser at det fra 1996 til 1997 har vært en nedgang både i antall søknader og antall individuelle reisende registrert hos sysselmannen.



Figur 8.8 Individuelle reisende registrert hos sysselmannen, 1996-97.

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

"" i Figur 8.9 viser når på året denne kategorien av turister velger å besøke Svalbard. Her ser vi en topp i perioden mars til mai, når det vanligvis er gode forhold for ski- og snøscooterkjøring. Maksimum er i sommermånedene juli og august når fot- og båtturer er mest aktuelle.

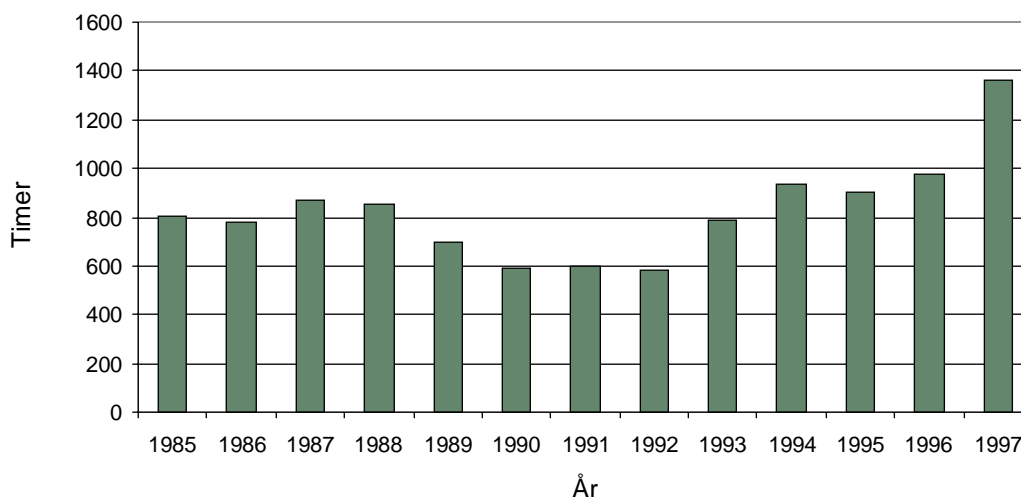


Figur 8.9 Hvilken måned individuelle reisende melder at de starter sin tur, 1996-98.

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Helikopter

Bruken av helikopter i turistsammenheng er svært liten. I 1997 ble det registrert 30 timer «turistflyvning» av totalt 1364 timer.



Figur 8.10 Helikopterbruk på Svalbard, alle brukergrupper

Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

8.4.2.3 Annen ferdsel (turismen holdt utenfor)

Motorisert terrengkjøring på barmark

På sentrale deler av Nordenskiöld land, ved Pyramiden og Ny-Ålesund har det vært gjennomført boringer med sikte på å kartlegge kullforekomstene. Boreaktiviteten betinger bruk av ulike terrenggående kjøretøyer. Som følge av tidligere års boreaktivitet kan man i dag enkelte steder se tydelige kjørespor i terrenget.

I tillegg til kullprospektering har det vært boret 17 brønner etter olje og gass, uten at det så langt er funnet drivverdige forekomster. Enkelte prosjekter fra før 1990 har satt markerte og skjemmende spor etter seg i terrenget i form av kjørespor, etterlatte vaiere, avfall og rester etter anleggsutstyr. Etter 1990 har boreprosjekter vært gjennomført etter meget strenge vilkår og har ført til mindre skader på naturmiljøet.

Motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark

På grunn av mangel på veier og klimatiske forhold er snøscooter ofte eneste alternativ som transportmiddel. I fritiden, særlig fra slutten av februar til begynnelsen eller midten av mai, avhengig av snøforhold, er snøscooteren et foretrukket alternativ av mange.

De fastboende bruker snøscooter hovedsakelig på dagsturer og til hytter på Nordenskiöld Land, samt at en del bruker scooter til pendling mellom Longyearbyen og Svea. Et mindretall drar på lengre turer.

I nasjonalparkene og den delen av Nordaust-Svalbard naturreservat som ligger på Ny-Friesland har fastboende på Svalbard etter søknad fått dispensasjon til å kjøre snøscooter i nærmere fastlagte løyper, dvs løyper som på forhånd er angitt i søknaden. Ferdselen varierer fra år til år. I årene 1992, 1993 og 1994 ble det gitt hhv 139, 192 og 131 tillatelser til å kjøre snøscooter. I de nevnte årene ble 50-60% av dispensasjonene benyttet. Påskeuken og mai er normalt perioden med flest scooterturer til verneområdene. Etter fremleg-

gelsen av St mld nr 22 (1994-95), ble praksis strammet inn av miljøhensyn, og det er ikke gitt dispensasjoner for kjøring til Ny-Friesland.

I tillegg til turister og fastboende brukes snøscooter i forvaltnings- og oppsynstjeneste, i forskning, og utdanning og andre næringer enn turismen. Det finnes ikke statistikk over slik bruk. Det antas imidlertid ikke at dette utgjør en vesentlig del av den totale ferdselen.

Motorisert ferdsel på sjø

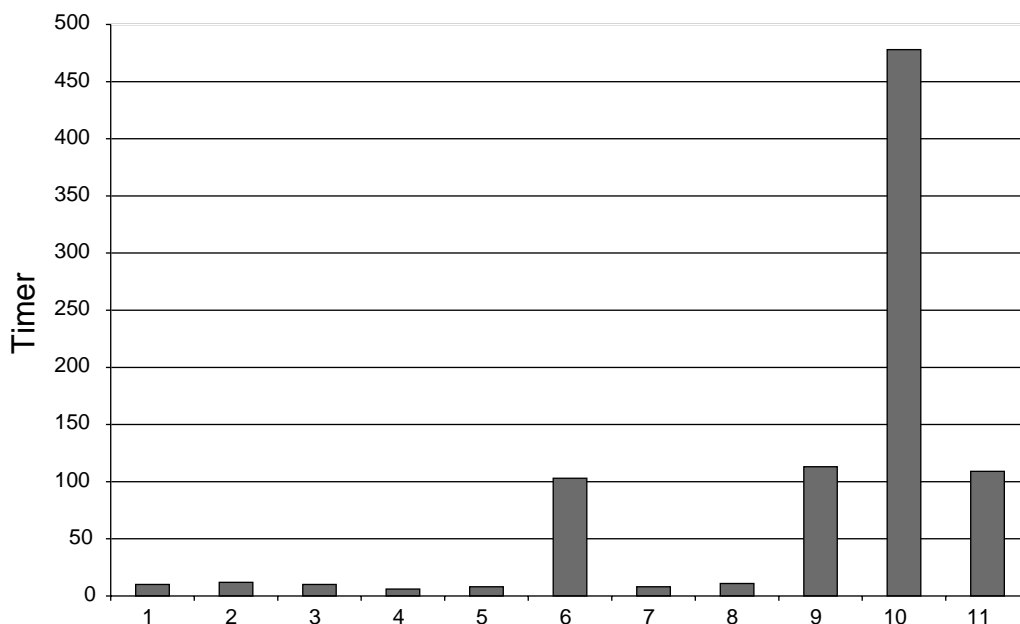
Størrelsen på fiskeflåten rundt Svalbard varierer med tilgang til ressursene. Skipstrafikk ved Svalbard for andre formål enn turisme og fiske er i hovedsak knyttet til transport av kull og varer til og fra øygruppen. Miljøproblemet med disse fartøyene er hovedsakelig faren for oljesøl.

Bruk av luftfartøyer

Luftrafikken på Svalbard består av den faste rutetrafikken til og fra fastlandet, en liten andel chartertrafikk i turistsesongen og lokale flygninger med småfly og helikopter i forbindelse med næringsliv, forskning og forvaltning. Kystvakten foretar dessuten fiskerioppsyn både i svalbardsonen og i Svalbards territorialfarvann.

Sysselmannen har utarbeidet en statistikk over antall timer som er fløyet med helikopter, se figur 8.11. Statistikken for 1997 er basert på tall fra Airlift AS. Flygninger med russiske helikoptre eller kystvakten er ikke med i statistikken.

"" i Figur 8.11 viser hvor helikopterflyvningen utført av Airlift i 1997 har foregått, fordelt på forvaltningsområdene. Område 11 er «utenfor» dvs i praksis flyvning til og fra landing på båt. Figuren viser bla hvor på Svalbard det er mest sannsynlig at en vil påtreffe støy fra helikopter.



Figur 8.11 Figuren viser hvor i de ulike forvaltningsområdene det var helikopterbruk i 1997

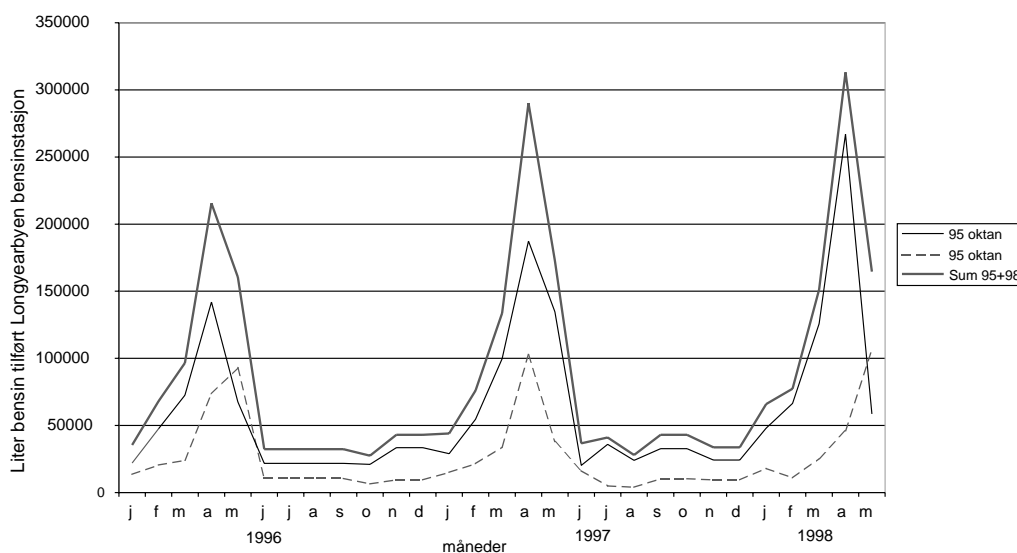
Kilde: Sysselmannens rapportserie nr 3/98

Tabell 8.5: Passasjerer (kommet og reist) over Svalbard lufthavn, prosentall viser endring fra året før.

1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
32784	3,1	44897	36,9	50424	12,3	61308	21,6	54463	-11,2

Bensinforbruk

Utviklingen innen bruk av snøscooter på Svalbard kan illustreres ved å sammenligne bensinforbruket i Longyearbyen de siste årene. "" i Figur 8.12 illustrerer når på året det selges mest bensin fra Longyearbyen bensinstasjon. Toppene faller sammen med scootersesongen på Svalbard. "" i Figur 8.12 viser at totalsalget av bensin har økt i treårsperioden. I disse tallene ligger også salg av bensin til biler og evt. andre forbrenningsmotorer, men det vesentligste av toppene på våren utgjøres av salg av bensin til snøscootere. Det meste av denne økningen utgjøres av økninger innen utleie av snøscooter og ikke av endringer i praksisen til fastboende på Svalbard. Det selges ikke blyholdig bensin på Svalbard.



Figur 8.12 Bensinforbruk i Longyearbyen, 1996 – mai 1998

Kilde: Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS

Annet

Det er mellom 150 og 200 polarhunder på Svalbard. For tiden tilbyr tre firmaer hundesledeturer i turistsammenheng, og det er en del privatpersoner som har hundekjøring som hobby. Sysselmannen har ikke registrert nevneverdig sli-

tasje på vegetasjonen i de områdene der det foregår hundekjøring. Det er imidlertid registret et par tilfeller av løse polarhunder som jager og dreper rein.

Omfanget og erfaring med *terrengsykling* på Svalbard er svært begrenset. Det har imidlertid vært en økende tendens med sykling i fjellområder på fastlandet og i andre deler av verden.

Det er 5 *islandshester* i Longyearbyen som blir brukt i kommersiell virksomhet. Hestene går i området rundt Longyearbyen og skaper noen tråkk, men dette kan ikke sies å være av særlig omfang foreløpig.

Utviklingspotensiale

Regjeringens satsning på forskning og turisme på Svalbard sammen med en eventuelt økt pendling mellom Longyearbyen og Svea i forbindelse med gruvedrift, utgjør det største utviklingspotensialet når det gjelder ferdsel. Økningen i aktivitetsnivået på Svalbard vil også kunne føre til økning i sysselmannens behov for å bruke helikopter til tilsyn, kontroll og redning

8.4.3 Miljøvirkninger av ferdsel

8.4.3.1 Generelle merknader

Ferdsel kan ha negativ innvirkning på miljøet gjennom kortvarige virkninger som støy og forstyrrelse av dyr. Det kan også ha virkninger på lengre sikt f.eks. fordi dyrelivet i et område flytter seg til andre områder eller ved at det dannes spor og erosjon i en trasé. En enkelt tur med motorisert kjøretøy trenger ikke i seg selv ha noen stor betydning, men det kan være summen av ferdselen som skaper et miljøproblem. Sumvirkning kan man også få ved ferdsel kombinert med annen aktivitet, f.eks. fysiske inngrep i terrenget. I mange tilfeller vil miljøbelastningen først vise seg når den samlede belastningen kommer over en kritisk terskel.

Den motoriserte ferdselens negative virkninger på selve villmarksopplevelsen er av mer subjektiv karakter. Det er likevel et viktig tema i forhold til forvaltning og bevaring av villmark. For mange er nettopp fraværet av mekanisk støy, eksos og spor etter motorkjøretøy et viktig element ved villmarksopplevelsen. Tiltagende motorisert ferdsel i villmarkspregede områder vil derfor redusere muligheten for fullverdig villmarksopplevelse for brukere som vektlegger stillhet og fravær av motoriserte kjøretøy som opplevelseskvaliteter. Villmark og stillhet markedsføres også i turistsammenheng.

8.4.3.2 Generelt om motorisert ferdsel

Konflikten mellom den økende motoriserte ferdselen og miljøhensynene på Svalbard ligger på flere plan:

- Konflikt mellom behovet for motorisert ferdsel i terrenget og målsettingen om at Svalbard skal framstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder.
- Direkte skadevirkninger som følge av støy og annen forstyrrelse av dyrelivet, og slitasje på vegetasjon, jordsmonn og kulturminner.
- Foringelse av villmarksopplevelsen gjennom bl.a. støyforstyrrelser og spor etter kjøretøyer.

I det følgende vil det bli gjort rede for hvilke virkninger motorisert ferdsel antas å ha på miljøet på Svalbard. Beskrivelsen bygges i hovedsak på under-

søkelser som er gjort om motorisert ferdsel andre steder på den nordlige halvkule. Det hefter imidlertid fortsatt usikkerhet ved bedømmelsen av miljøvirkningene.

8.4.3.3 Motorisert terrengkjøring på barmark

Arktisk tundra karakteriseres ved permafrost, der bare de øverste 50-70 cm tiner en kort periode om sommeren. Selv i det opptinte laget er det lav produktivitet og langsomme biologiske prosesser. Vekstvilkårene er dårlige sammenlignet med varmere regioner fordi jordtemperaturen er lav, næringstilgangen er ofte sterkt begrenset, fuktighetsforholdene varierer sterkt og mikroklimaet er ugunstig. Veksts sesongen er i tillegg meget kort. Artsmangfoldet er lavt, men antall individer av hver art kan være forholdsvis høy.

De vanligste effektene av ferdsel på arktisk tundra er endringer i artssammensetning og utbredelse av vegetasjon, sammenpressing av jordsmonn, endringer i vann og næringstransport, mekanisk struktur, temperaturforhold og vann- og isinnhold. Skadene varierer fra mindre endringer i mikrotopografi uten oppriving av vegetasjonsdekket, til dype grøfter med akselererende erosjon. Slike dype grøfter er det en rekke eksempler på sentrale deler av Nordenskiöld land, i hovedsak etter kjøring med tyngre kjøretøy i forbindelse med boringer som har vært gjennomført for å kartlegge kullforekomstene før 1990.

Motorisert ferdsel på barmark kan i praksis ikke foregå uten at vegetasjonen påføres skade, særlig gjelder det kjøring med tyngre kjøretøyer.

8.4.3.4 Motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark

Det meste av kjøring på vinterføre foregår med snøscooter, men det er også kjøring med andre kjøretøy. Endel transport av utstyr mellom Longeyarbyen og Svea skjer f.eks. med dosere om vinteren. Både sysselmannen og Store Norske har i tillegg beltevogner som brukes til transport av materiell og personell. De siste årene har også turistnæringen arrangert turer med beltevogn.

I omtalen av virkninger av kjøring på vinterføre er snøscooteren brukt som eksempel, men det understrekes at kjøring med annet kjøretøy i utgangspunktet vil ha samme virkninger om enn i varierende styrke etter størrelse, tyngde og fart.

Undersøkelser i USA og Nord-Sverige har vist at scooterkjøring på snødekket mark ikke gir påviselige effekter på *markvegetasjon*. Dersom man derimot kjører i snøsmeltingsperioder kan det oppstå betydelig terrengslitasje på grunn av at scooteren «harver» opp vegetasjonen. Slitasjen er størst i områder med lavvegetasjon. På Svalbard er det relativt få områder med lav, og særlig er det lite på Nordenskiöld land der det meste av snøscooterkjøringen foregår. Det er større fare for skader ved snøscooterkjøring på stående planter, og særlig på tidlige vårplanter.

De undersøkelser som foreligger, gir ikke noe entydig svar på miljøvirkningene. Sporskader kan ikke regnes som et stort miljøproblem i dag. Men i sentrale områder er scootertrafikken såpass betydelig at det kan være grunn til å følge utviklingen nøye. *Utvalget* anbefaler derfor at dette inkluderes i overvåkningsprogrammet for biologisk mangfold på Svalbard.

Spesielt utsatt er åkersnelle-polarviermark som vanligvis finnes i flatt eller svakt hellende terreng, og sjeldent i områder som fryser inne på linje med våtmark. Den førstnevnte er karakterisert av små oppstikkende tuer dominert av

de to artene som har gitt samfunnet navn. Tuene er ofte snøfrie om vinteren og kan derfor lett bli utsatt for slitasje i traseer, hvor belastningen er stor.

Mulige virkninger på *dyrelivet* av motorisert ferdsel kan grovt inndeles i to hovedtyper: 1) Redusert kondisjon eller redusert bruk av leveområder som følge av direkte forstyrrelse, stress eller jaging (såkalt «disturbance»), og 2) tap av leveområder som følge av endret habitatbruk i tilgrensende områder (såkalt «avoidance»). De undersøkelser som er gjort på Svalbard omfatter hovedsakelig adferd og fysiologisk respons i forbindelse med direkte forstyrrelse, og gir indikasjoner først og fremst når det gjelder den første typen virkninger («disturbance»). Spesielt svalbardreinen er kjent som «tam» i denne sammenheng. Såkalte «avoidance-effekter» er lite undersøkt på Svalbard. I de nordiske landene finnes det imidlertid eksempler på at enkelte arter holder seg unna områder med mye snøscootertrafikk, og at rein forstyrres av snøscootertrafikk i kalvingstiden.

Fugl

Svalbardrype er den eneste fuglearten som oppholder seg på Svalbard om vinteren. Erfaring viser at den i liten grad lar seg affisere av snøscooterkjøring, dersom man bedømmer det ut fra synlige adferdsreaksjoner.

Polarrev

Det er godt kjent fra revefarmer at polarrev tåler lite støy i yngletiden. Fra Svalbard er det også mange observasjoner som indikerer at polarreven viker unna og tildels viser fryktreaksjoner når snøscootere nærmer seg. Det finnes imidlertid ingen systematiske undersøkelser som fastslår om bruk av snøscooter har noen effekt på polarrev.

Rein

Snøscooterens effekt på rein må sees i sammenheng med de spesielle fysiologiske trekkene ved svalbardreinen. Fettreservene de legger opp om høsten dekker ca 30 % av energiforbruket gjennom vinteren, mens 70% dekkes ved beiting.

Om vinteren løper reinen ca 5 % av tiden, og dette tilsvarer 23 % av energiforbruket. Dersom man antar at reinen løper 2 % mer på grunn av forstyrrelser, vil energiforbruket øke med 10% og totalt utgjøre 33 %. Økningen som følge av løpeaktivitet vil da tilsvare energiforbruket ved 16 dagers normal aktivitet. Dette viser at det er en grunn til at Svalbardreinen er «tam» og at reinen er sårbar for forstyrrelser, spesielt fordi mulighetene til å øke energiinntaket ved beiting er begrenset.

Disse forholdene gjør seg også gjeldende ved ikke-motorisert ferdsel, men tallmessig kan flere rein bli forstyrret av scootertrafikk enn av fotturister. Spørsmålet blir så om ferdsel med snøscooter forstyrrer reinen på en slik måte at løpeaktiviteten økes og at reinen kan få problemer med å dekke sitt energibehov. Forsøk har vist at Svalbardreinen er uvanlig tolerant ovenfor mennesker, både til fots og på snøscooter. Undersøkelser tyder på at dyret lett vil kunne tilpasse seg en scootertrasé, men at gjentatte tilfeldige provokasjoner fra et stort antall scootere utenfor traseer vil kunne skape problemer. Dette er selvfølgelig også tilfellet om enkeltindivider forfølges med scooter. Disse for-

holdene kan også gjøre seg gjeldende ved ferdsel til fots. Tallmessig kan flere rein bli forstyrret av snøscooter enn ved ferdsel til fots.

At svalbardreinen reagerer lite på direkte forstyrrelse betyr ikke at såkalte «avoidance-effekter» er uten betydning når det gjelder snøscootertrafikk. Omfattende motorisert ferdsel kan føre til at svalbardreinen reduserer sin bruk av viktige kalvingsområder. Slike virkninger på villrein er dokumentert i forbindelse med oljeutvinning, konstruksjon av rørledninger, samt bygging av veier både i Skandinavia og i Nord-Amerika. I disse tilfellene har det imidlertid vært snakk om naturinngrep i kombinasjon med økt ferdsel. Virkningene av motorisert ferdsel i terrenget isolert sett på svalbardreinens områdebruk er ikke undersøkt.

Isbjørn

Forsøk har vist at isbjørnen har en lite effektiv gangart og produserer mye varme når den går eller løper. Dette kombinert med at den som følge av sin tykke pels og mye underhudsfett har vanskeligheter med å kvitte seg med varmen, gjør at det er lett å «sprengre» en bjørn dersom en tvinger den til å løpe raskere enn 5 km/t.

I likhet med svalbardreinen er også isbjørnen avhengig av å holde energi-forbruket nede. Gjentatte forstyrrelser og forfølgelse av isbjørn er derfor et problem for dyrets energibalans og overlevelsessevne.

Sel

Snøscooterkjøring kan forstyrre selen i kastetiden. Dette gjelder i første rekke ringselen som kaster ungen i snøhuler på fast fjordis. Ny forskning har vist at ungene er aktive i vannet under isen og tilbringer 50 % av tiden i vannet allerede når de er noen få uker gamle. Hvorvidt kvitungen reagerer på motorlyd og eventuelt trykkbølger i snøen mens den ligger i snøhulen vet man lite om i dag, men på bakgrunn av dyrets normal-adferd er det lite trolig at scooterttrafikk representerer noen særlig fare for ringselbestanden. Dette utelukker imidlertid ikke at lokale bestander kan bli påvirket i områder med spesielt stor trafikk.

Forurensning

Den typen totaktsmotorer som benyttes i snøscootere, gir vesentlig større utslipp av ulike avgasser enn moderne bilmotorer med katalysator. Spesielt utslippene av hydrokarboner er store, og kan ved stille værforhold gi opphav til lokal luftforurensning i Longyearbyen og langs mye brukte traseer. I Sverige har man målt markert forhøyede konsentrasjoner av hydrokarboner i luften, selv langs scooterløyper som bare trafikkeres av et dusin snøscootere daglig.

Når det gjelder utslipp som kan gi langvarige miljøeffekter, er det eventuelle blyutslipp som har størst betydning. Statistikken over bensinsalget i Longyearbyen viser at det ikke selges blyholdig bensin. Slik bør det fortsatt være, da bly har alvorlige helsevirkninger, og plantenes toleranse for bly er meget lav.

Forstyrrelse av friluftsliv

Måten vi ferdes på i naturen kan i varierende grad redusere trivselen ved mulighetene for friluftsliv og naturopplevelse for andre brukere. Dette gjelder særlig motorisert ferdsel. Bl a motorstøy og eksos vil kunne redusere opplevelsesverdien og trivselen for andre som ferdes i de samme områdene. Motorisert ferdsel kan først og fremst være til sjenanse for utøvere av det vi kaller tradisjonelt friluftsliv. Det tradisjonelle, ikke-motoriserte friluftslivet med røtter i norske høstingstradisjoner og turkultur representerer en viktig del av kulturarven, og har stor betydning for trivsel og helse. Motorisert ferdsel og da særlig snøscooterkjøring, utgjør et langt mer dominerende innslag i befolkningens og turistenes fritidsbruk av naturen på Svalbard enn på fastlandet. Likevel har det tradisjonelle friluftslivet også på Svalbard betydning som kilde til rekreasjon og naturopplevelse både for lokalbefolkningen og tilreisende. For svært mange utøvere av tradisjonelt friluftsliv er nettopp fraværet av mekanisk støy og eksos fra motorkjøretøy et viktig element ved naturopplevelsen. Undersøkelser fra fastlandet viser at folk først og fremst søker fred og ro når de går på tur, og at selv moderate støynivåer kan oppleves som sjenerende i friluftsområder der forventningen til støyfrie omgivelser er stor. Mulighetene for å drive tradisjonelt friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet svekkes dersom kvaliteten på attraktive og lett tilgjengelige friluftsområder reduseres som følge av støy og eksos fra motorisert ferdsel. Konfliktpotensialet er særlig stort i områdene omkring Longyearbyen og de andre bosettingene, der både den motoriserte ferdselen og det tradisjonelle friluftslivet har størst omfang. Konflikter kan imidlertid oppstå også i områder med mindre motorisert ferdsel, fordi forventningene til fred og ro hos utøvere av tradisjonelt friluftsliv i villmarkspregede områder ofte er større enn i områder nær bosettingene.

Villmark og stillhet er viktig også i turistsammenheng, men mangelen på større, snøscooterfrie områder som er lett tilgjengelig fra Longyearbyen, kan begrense mulighetene for å utvikle ikke-motoriserte reiselivsprodukter i større omfang. Dette skyldes at ski- og hundesledeturer blir mindre attraktive som reiselivsprodukter i områder med mye motorisert ferdsel.

8.4.3.5 Motorisert ferdsel i vassdrag og sjø

Forurensing fra skipstrafikken

Båttrafikken til og rundt Svalbard utgjør den største potensielle kilden til akutte utslipp. Drivis og dårlig kartlagt havbunn gjør at faren for slike uhell er vesentlig større enn langs norskekysten.

Ved uheldige omstendigheter om sommeren med hensyn til tid og sted kan selv et mindre oljesøl forårsake store konsekvenser på enkeltbestander av sjøfugl og sjøpattedyr. Et oljeutslipp om vinteren vil være svært vanskelig å håndtere på grunn av klimatiske forhold. Vi viser til "[Akutt forurensning](#)" i kap 8.3.1.3 for nærmere beskrivelse av hvilke miljøvirkninger oljesøl har.

Som det fremgår av "[Omfanget og utviklingstendenser](#)" i kap 8.4.2, er det om sommeren relativt stor skipstrafikk med alle typer fartøy, ikke minst i de nære kystfarvann. Det drives et betydelig internasjonalt fiske i vernesonen rundt Svalbard i tillegg til trafikken med store cruiseskip og mindre turistbåter. I 1996 ble det registrert hele 6 grunnstøtinger med mindre turistfartøy, uten at større utslipp fant sted. For øvrig går det laste- og stykkgodsbåter, forskningsbåter og oppsynsbåter i trafikk rundt øygruppen.

Den største aktiviteten foregår i sommersesongen, mens rekefårene oppholder seg ved Svalbard også det meste av vinteren. Fiskeflåten som opererer i farvannene året rundt, er ikke bygd med tanke på å forsere is. I perioden 1994- 96 registrerte sysselmannen mellom 15 – 20 hendelser hvor trålere trengte assistanse. Rekefåren «Atlantic Prawn» gikk ned i forbindelse med tråling i Hinlopen ved årsskiftet 1995/96. Fartøyet hadde 218 m³ marin dieselolje og 3,7 m³ tung smøreolje ombord. Både bunkers og smøreolje har med stor sannsynlighet lekket ut i det marine miljøet. «Atlantic Prawn» ble skrudd ned i isen selv om fartøyet hadde høy isklasse.

I juli 1997 grunnstøtte det Bahamas-registrerte cruiseskipet «Hanseatic» i Murchinsonfjorden like nord for Søre Russøya. Skipet hadde 154 passasjerer om bord og ca 480 tonn bunkersolje. Ingen av passasjerene ble skadet, og gode vær- og isforhold medvirket til at det gikk forholdsvis raskt for Kystvakten å tømme båten for olje og å trekke den av grunnen. Siden det ikke gikk hull på drivstofftanker oppsto det heller ingen oljelekkasje.

Det er etablert en mindre oljevernberedskap på Svalbard. En viktig oppgave for beredskapen er å delta i aksjoner ved oljesøl fra skip. Oljevernberedskapen på Svalbard er organisert under sysselmannen. Den tar først og fremst sikte på å kunne håndtere mindre oljesøl i og nær bosettingene. SFT har etablert et oljeverndepot i Longyearbyen. I tillegg er det litt oljevernutstyr i Svea og Ny-Ålesund. I de russiske bosettingene finnes det ikke oljevernutstyr. Oljevernberedskapen på Svalbard er ikke dimensjonert for å kunne takle større oljesøl og søl i åpent farvann. De klimatiske forhold og de geografiske avstander gjør det meget vanskelig å samle opp oljesøl ved Svalbard. Den beste beskyttelsen mot oljesøl fra skipstrafikken er å iverksette forebyggende tiltak som reduserer sannsynligheten for at oljesøl inntreffer.

Avfall

Avfall fra skip og båter driver i land på strendene rundt Svalbard. I tillegg til at dette er skjemmende, utgjør det også en fare for dyrelivet. Både sel og reinsdyr kan sette seg fast i garnrester og dø. Videre kan det være et problem at dyrene får i seg olje, plast- eller metallbiter.

På grunn av at havstrømmene forbi Svalbard kommer både fra sør og øst-nord-øst, når drivende gjenstander lett både eksponerte strender og strender i mer skjermede fjordområder. Drivtømmer i store mengder fra nordøstlige deler av Russland er en god indikasjon på dette. Således har endel av strand-søppelet på Svalbard en mer fjern opprinnelse. Imidlertid er det klart at det meste av søppelet kommer fra skipstrafikken, og at en vesentlig del kommer fra skipstrafikken rundt Svalbard. Her er fiskeflåten i Barentshavet og farvannet ved Svalbard en stor bidragsyter. Trålposer, garn og annet utstyr fra fiskeflåten finnes til dels i store mengder rundt hele øygruppen.

De fleste større turistbåtene som anløper Svalbard, har i dag tilfredstillende rutiner for håndtering av avfall. Ved mindre ekspedisjoner, særlig private turer, forekommer det at søppel blir lagt igjen ved åpne hytter.

Det antas at skip som trafikkerer i Svalbards sjøområder, også slipper ut kloakk. Det er usikkert hvorvidt dette representerer et miljøproblem i dag, både fordi mengden kloakkutslipp er ukjent, og fordi man ikke vet hvilke virkninger dette har på økosystemene.

8.4.3.6 Bruk av luftfartøy

Direkte skadevirkninger på miljøet fra luftfart kan skje hvis luftfartøy kommer for nær fuglefjell, hekke-/myteområder for gress, liggeplasser for sel etc.

Flere studier viser at rein reagerer ved flyhøyder under 200 meter over bakken. Ved flyhøyder lavere enn 50 meter over bakken vil en stor del av dyrene reagere panikkartet. Imidlertid viser de samme undersøkelser at fastlandsrein og caribou meget raskt tilpasser seg overflyving, i alle fall utenfor kalvingstiden.

Isbjørnen er spesielt sårbar for forstyrrelser i yngletiden og i områder med spesielle trekkruter og næringskonsentrasjoner. Forstyrrelse av isbjørn i slike situasjoner kan ha store konsekvenser. Registreringer viser at det foregår forholdsvis lite lufttrafikk i de vanligste hi- og yngleområdene.

Lufttrafikkens konsekvenser for polarrev finnes det lite undersøkelser om, men dyrene er generelt sårbare for forstyrrelser i hiperioden.

Det er kjent at støy fra helikopter kan forstyrre polarlomvi i fuglefjell på Svalbard, og at fuglene stresses dersom helikopteret flyr nærmere enn tre kilometer.¹⁰

Bruk av helikopter øker tilgjengeligheten til fjernere og/eller sårbare områder, med den påfølgende belastning slik ferdsel kan medføre.

De fleste som ønsker å oppleve Svalbards natur, har stort sett bare mulighet til å besøke de sentrale delene av Spitsbergen, særlig Nordenskiöld land. Det betyr at helikoptertrafikk kan være et forstyrrende element i de sentrale delene av Spitsbergen for den som driver friluftsliv, se ovenfor om forstyrrelse av friluftsliv ved snøscooterkjøring.

8.4.3.7 Ikke motorisert ferdsel

Ferdsel til fots, på ski eller med hundespenn er de vanligste måtene å ta seg frem på Svalbard når ferdselen ikke er motorisert. I tillegg kommer noe ferdsel til hest, med kajakk mv.

Virkningen av denne typen ferdsel i dag er relativt liten i et miljøperspektiv, men kan innebære forstyrrelse av dyrelivet. Ved en stigning av antallet fot-turister vil en imidlertid kunne få økt slitasje på vegetasjon og dannelse av stier i de mest populære turområdene. I Bjørndalen og et par andre sentrale utfart-sområder kan man se tendenser til dette i dag. Økt terrengsykling og ridning vil lett medføre slitasjeskader.

På enkelte geologiske forekomster kan både motorisert og ikke-motorisert ferdsel gjøre store skader. Det gjelder i områder som f.eks. de varme kildene i Bockfjorden. Tråkking rundt i de skjøre formasjonene vil kunne være ødeleggende.

Ferdsel i områder med og på kulturminner kan føre til helt eller delvis ødeleggelse av kulturminnene. Tålegrensen for kulturminner er preget av at de er ikke-fornybare ressurser. Dersom man får økt ferdsel til fjerntliggende områder kan souvenirjakt tenkes å bli et problem.

8.4.4 Gjeldende rett

Gjeldende rett beskrives samlet for alle typer ferdsel, da hovedvekten av bestemmelsene ikke skiller mellom de ulike måtene å ta seg frem på.

10. Kilde: Norsk Polarinstitutt Rapportserie 64: pp. 36. 1990

8.4.4.1 Motorisert og ikke-motorisert ferdsel

Hovedbestemmelsene om ferdsel utenfor vei på Svalbard er naturvernfor-
skriften §§ 3 og 4.

Bestemmelsene fastsetter en aktsomhetsplikt for alle som ferdes i naturen, jf § 3. Aktsomhetsplikten er skjerpet i forholdet til ferdsel som kan forstyrre dyrelivet. Motorisert ferdsel på tint mark er forbudt, jf § 4 annet ledd. Det er gjort unntak for kjøring i industriell virksomhet på vegetasjonsløs mark og for kjøring i næringsøyemed i områder hvor det er gitt dispensasjon fra meldeplikten etter forskriftens kapittel III om virksomhet. Disse områdene svarer omtrent til dagens planområder etter arealplanforskriften.

På frossen eller snødekt mark er motorisert ferdsel i hovedsak tillatt, bortsett fra i verneområdene hvor det kreves dispensasjon fra vernebestem-
melsene. Det er meldeplikt etter turistforskriften dersom man kjører utenfor forvaltningsområde 10, jf turistforskrift 18 oktober 1991 nr 671 § 7 tredje og fjerde ledd.

Ferdselen må ikke skade fredede kulturminner, jf kulturminneforskriften. I områder som er fredet som et kulturmiljø, kan ferdsel begrenses eller forbys, jf kulturminneforskriften § 20.

Etter viltforskriften § 19 er det forbudt å bruke luftfartøy eller motor-
kjøretøyer for å lokalisere eller forfølge vilt eller for å avlede viltets oppmerk-
somhet fra jegeren. Videre er det ikke tillatt å løsne skudd fra luftfartøy eller
motorkjøretøy.

Sysselmannen og departementet har anledning til å fastsette strengere
regler for ferdselen, blant annet av hensyn til den totale belastningen ferdsel
innebærer for miljøet, jf naturvernforskriften §§ 3 tredje ledd og 4 fjerde ledd.
Innskjerpingsadgangen har vært lite brukt.

På fastlandet er utgangspunktet at all motorisert ferdsel i utmark er for-
budt med mindre annet følger av loven selv eller vedtak med hjemmel i loven,
jf lov 10 juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark. Loven tar imidlertid ikke
sikte på å hindre nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål. Det er den
unødvendige og fornøyelsespregede ferdselen som reguleres.

Kjøring med snøscooter er med andre ord forbudt med mindre lovverket
gjør unntak. Både i motorferdselloven og i forskrift 15 mai 1988 nr 356 for bruk
av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag avgjøres det unntak for nyt-
teformål. I tillegg gjelder det unntak for kjøring i utpekte traseer i Finmark og
Nord-Troms. Disse traseene skal legges adskilt fra tradisjonelle skiløyper og
ikke i sårbare naturvern-, friluftslivs- eller viltområder, jf forskriftens § 4.

Landing og start med luftfartøy er omfattet av forbudet, men kommunene
kan gi forskrift om adgang til landing og start med luftfartøy på bestemte
steder i utmark. Denne myndigheten er begrenset på den måten at det ikke er
adgang til å legge ut landingsplasser på fjelltopper, utsiktspunkter, breer og
andre liknende steder, som bare har interesse i forbindelse med helikopter-
sightseeing, for kortvarig opphold eller som utgangspunkt for dagsturer eller
for liknende formål, jf forskrift 14 mars 1988 nr 225. I forarbeidene presiseres
det at sveving over bakken for å slippe av personer eller last anses som land-
ing/start. I tettbygde strøk setter luftfartsloven krav om at det bare landes på
godkjent landingsplass av sikkerhetsmessige hensyn.

Sjøfart i Svalbards territorialfarvann er delvis regulert i naturvernfor-
skriften og delvis i sjødyktighetsloven og straffeloven § 418.

8.4.4.2 Verneområdene

Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard fastsatt ved kgl res 1 juni 1973 har bestemmelser om ferdsel i verneområdene.

I *nasjonalparkene* er i utgangspunktet all ferdsel med terrenggående kjøretøyer og landing med luftfartøy forbudt, jf nr 1 første ledd e) i avsnitt II om Bestemmelser om fredning i ovennevnte forskrift. Det kan i tillegg gis bestemmelser om minstehøyder for overflyging og om ferdsel på sjøen. Forbudene gjelder ikke oppsyns-politi-, rednings- eller ambulansevirksomhet, jf nr 1 andre ledd.

Ved enkeltvedtak kan sysselmannen gjøre unntak for vitenskapelige undersøkelser så lenge det ikke er i strid med formålet med vernet, jf avsnitt II nr 1 bokstav f nr 4. Videre kan det gjøres unntak for fastboende på Svalbard i bestemte traseer, jf bokstav f nr 3.

I *naturreservatene* er utgangspunktet om forbud mot terrengkjøring og landing med luftfartøy det samme som for nasjonalparkene, jf nr 2 bokstav e i kap II om bestemmelser om fredning i samme forskrift. Videre kan sysselmannen i samråd med departementet forby enhver ferdsel på land og i sjøen når det anses nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet, jf nr 2 bokstav f. Forbudet kan imidlertid ikke hindre gjennomfart i Hinlopenstredet, Heleysundet eller Freemansundet.

I Moffen naturreservat (opprettet ved kgl res 3 juni 1983) er flygning i en høyde under 500 m forbudt i tiden 15 mai til 1 september, og på Kong Karls Land gjelder en minste overflygningshøyde på 500 m hele året (forskrift 1 juli 1985 avsnitt III).

I reservatene er det bare adgang til å gjøre unntak for kjøring for fastboende i fastlagt trasé på Ny-Friesland, jf forskrift 1 juli 1973 avsnitt II bokstav g nr 2.

Unntaket for vitenskapelige undersøkelser er det samme som for nasjonalparker, jf nr 2 bokstav g nr 3.

For *fuglereservatene* gjelder det forbud mot all ferdsel i perioden 15 mai til 15 august. Det inkluderer også ferdsel på sjøen og landing med luftfartøy. Unntatt fra bestemmelsen er Kapp Linné fuglereservat hvor det kan fastsettes særlige regler for ferdselen, jf nr 3 bokstav e.

Unntaket for vitenskapelige undersøkelser er det samme som for parkene og reservatene, jf nr 3 bokstav f nr 1.

I alle tre områdekategoriene er det gjort unntak for ferdsel i forbindelse med oppsyns-, politi-, rednings- eller ambulansevirksomhet.

8.4.4.3 Turistforskriften

Formålet med turistforskriften er å regulere turisme og annen reisevirksomhet for å beskytte natur og kulturmiljøet, av sikkerhetsmessige hensyn og for å sikre at øvrig regelverk overholdes, jf forskrift 18 oktober 1991, endret 6 april 1993 og 2 juli 1997, om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard § 1.

Forskriften er bygd opp slik at ulike grupper/ personer har plikt til å melde fra og plikt til å forsikre seg når de drar til bestemte områder.

Reisearrangører skal årlig gi melding til sysselmannen om planlagte tur-opplegg på Svalbard for hver sommer- og vintersesong, jf § 7 første ledd. Der som det blir vesentlig endringer i planene skal det også meldes. Forsikringsplikten for reisearrangører gjelder uavhengig av område, og omfatter alle typer kostnader som påføres det offentlige ved søk, redningsaksjon eller syketrans-

port som må gjennomføres i tilknytning til vedkommendes virksomhet på Svalbard, jf § 6 første ledd.

Turistransportør skal gi melding om planlagte utsetninger av personer utenfor bebodde områder. Ved turer til sjøs, til eller innenfor nasjonalparker og naturreservater skal det gis melding om seilingsplan, herunder planlagte ilandstigninger, jf § 7 annet og femte ledd.

Individuelle reisende som ikke er fastboende, skal melde turopplegg som innebærer ferdsel utenfor de faste bosettingene. Meldeplikten gjelder likevel ikke for

- a) turer på land på Nordenskiöld Land, Dickson Land, Bünsow Land og Sabine Land, begrenset i nord og øst av Nathorstaldalen – Zeipeldalen, Mittag-Lefflerbreen – Hallberget – Elfenbensbreen, Kjellstrømdalen, samt turer på islagte deler av Isfjorden, Kongsfjorden og Van Mijenfjorden der dette skjer i tilknytning til turer i områder som nevnt foran,
- b) turer med motor- eller seilbåt i Isfjorden, Kongsfjorden og Van Mijenfjorden, samt kortvarige ilandstigninger i tilknytning til turer i dette området,
- c) turer på land innen en radius på 2 mil fra Ny-Ålesund.

I områder med meldeplikt har individuelle reisende også forsikringsplikt, jf § 6 fjerde ledd. Alle individuelle reisende som er fastboende på Svalbard, skal melde turopplegg som innebærer ferdsel til eller innen nasjonalparker eller naturreservater, jf § 7 tredje ledd. Sysselmannen kan kreve at et turopplegg endres, dersom det er fare for skade på natur- og kulturmiljø, eller dersom turen vil representere en belastning på miljøet i nasjonalparkene eller naturreservatene, jf § 9.

8.4.4.4 Spesielt om motorisert ferdsel i sjø

Sjøtrafikksikkerhet reguleres delvis av lov 8 juni 1984 nr 51 om havner og farvann mv (havne og farvannsloven), lov 16 juni 1989 nr 59 om lostjenesten (losloven) og delvis av sjødyktighetsloven. Ingen av lovene gjelder for Svalbard uten videre. Kongen har hjemmel til å gjøre lovene delvis gjeldende for Svalbard og det er adgang til å foreta de endringer i loven som er nødvendig ut fra de stedlige forholdene på Svalbard, jf § 12 tredje ledd i begge lover. Denne adgangen har ikke vært benyttet. Sjødyktighetsloven er omtalt i "[Akutt forurensning fra skip](#)" i kap 8.3.5.3.

Havne- og farvannsloven

Formålet med havne og farvannsloven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen. Etter havne- og farvannslovens § 6 kan Kongen av hensyn til rikets sikkerhet, trafikkavvikling og almene miljøhensyn fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår.

Etter samme bestemmelse kan Fiskeridepartementet fastsette forskrifter eller treffe enkeltvedtak om trafikkregulering, herunder trafikkseparering og fartøyets største tillatte fart. Hjemlene er bruk flere steder langs kysten av fastlandet for å skape større sikkerhet i skipstrafikken.

Etter havne- og farvannslovens § 7 har Fiskeridepartementet overoppsyn med og ansvar for utbygging og drift av fyrlys, sjømerker og andre navigasjon-

shjelpemidler, og for farledene. Kystverket er departementets underordnede organ i dette arbeidet, og står som sådan også for oppsetting av fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdsele.

Kongen kan bestemme at fartøyer skal betale avgifter til staten til dekning av statens utgifter til drift og vedlikehold av fyr, merker og andre navigasjonshjelpemidler.

Selv om loven ikke gjelder på Svalbard og fartøyer derfor ikke betaler alminnelig kystgebyr, finnes det diverse fyr og merker på øygruppen. Av disse er 38 med i kystverkets offisielle fortegnelse Norsk Fyrliste, hvor det er angitt merkets nummer, område, posisjon, karakter, lyshøyde, lysvidde, beskrivelse med høyde over grunnen, sektorbeskrivelse mv. På Svalbard er fyr og merker satt opp og blir drevet av Norsk Polarinstitutt. Kystverket er imidlertid flere ganger blitt brukt som konsulenter i dette arbeidet. Det er i første rekke seilingsledene til bosettingene som er merket, og i mindre grad nyere turistmål.

Losloven

Formålet med losloven er blant annet å sikre en effektiv lostjeneste, som kan bidra til å trygge ferdsele på sjøen og derigjennom verne om miljøet.

Den delen av skipsfarten som er underlagt losplikten også er gebyrpliktig, og disse gebyrer skal dekke lostjenestens utgifter 100 prosent. Losplikt har derfor en dobbelt betydning, dels plikten til å ha norsk statslos ombord i fartøyet etter nærmere regler, dels å være med å dekke de kostnader som er forbundet med å opprettholde og drive lostjenesten.

Losgebyret består av to hovedkomponenter:

- Losberedskapsgebyret, som med enkelte unntak skal betales når fartøyet omfattes av reglene om plikt til å bruke los eller ha navigatør med farledsbevis, uansett om los er ombord eller ikke.
- Losingsgebyret skal betales av alle fartøyer som faktisk benytter statslos uavhengig av farvann.

Det er ikke losplikt på Svalbard, men enkelte turistfartøyer som anløper og seiler i farvann på Svalbard, benytter visse hurtigrutekapteiner og navigatører fra blant annet kystvakten som kjentmenn til hjelp for navigering og manøvrering.

8.4.4.5 Spesielt om bruk av luftfartøy

I følge forskrift 23 november 1973 om luftfart på Svalbard, som nå har hjemmel i lov om luftfart 11 juni 1993 nr 101, gjelder en generell minstehøyde på 150 m over Svalbard dersom ikke annet er bestemt.

Ved flyving til Svalbard skal første landing skje på Svalbard lufthavn, Longyearbyen. Flyving som starter innenfor Svalbards territorialfarvann, f eks helikopter som tar av fra et cruiseskip må ha tillatelse fra Luftfartsverket som kan sette vilkår til flygningen, herunder at første landing skal være Svalbard lufthavn.

Utenfor verneområdene kan luftfartøyer lande i terrenget dersom aktsomhetsplikten i naturvernforskriften overholdes.

Følgende landingsplasser for fly og helikopter er godkjent med hjemmel i luftfartsloven:

- Svalbard Lufthavn, Longyear drives av staten til allmenn bruk og har dermed ikke behov for konsesjon, jf luftfartsloven § 7-5

- Flyplassene i Svea og Ny-Ålesund eies av hhv SNSK og KB, er ikke til allmenn bruk og har konsesjon, jf luftfartslovens § 7-10
- Kapp Heer har konsesjon til landing med helikopter for ikke allmenn bruk jf § 4 i forskrift om luftfart på Svalbard.

8.4.5 Tidligere regjerings- og stortingsbehandlinger

De overordnede politiske målene om å bevare villmarks karakteren på Svalbard er gjentatt i forbindelse med alle de senere stortingsbehandlingene om Svalbard. I St meld nr 22 legges det til grunn at ferdsel kan påføre natur- og kulturmiljøet skade og at påvirkningene bidrar til å forringe villmarks karakteren.

Det sies i forbindelse med omtalen av ferdsel at myndighetenes viktigste virkemiddel for effektiv styring av turisme og fastboendes bruk av naturmiljøet blant annet er regelverket. Mer konkret varsles det på side 54 at regjeringen vil underlegge lufttrafikken strengere reguleringer for å beskytte naturmiljøet, at man vil vurdere om sysselmannen skal få myndighet til eventuelt å fastsette en dato for når kjøring på snødekt mark tidligst kan starte om høsten og hvor lenge den kan foregå utover våren.

I Innst S nr 11 (1995-96) gjøres det rede for at det er ønskelig at det gjennomføres tiltak vedrørende fly- og helikoptertrafikken på Svalbard og at det bør vurderes om ferdsel med fartøy bedre kan kontrolleres med meldeplikt, anløpstillatelse, transportkorridorer, losordninger osv. I St meld nr 50 (1990-91) Næringstiltak for Svalbard, heter det at:

«Allerede nå er det på det rene at det bør settes inn regulerende tiltak som minstehøyder for flyving. Flystøy kan forstyrre dyrelivet og den form for turisme det er ønskelig å tilrettelegge for. Helikoptertransport påfører både mennesker og dyr økende støybelastning. En konsekvens av dette er at en bør søke å unngå at det legges opp til sightseeingturer med helikopter for turister« (a 12-13). Regjeringen gjentar målet i St. meld. nr 22 (1994-95)» Regjeringen mener at lufttrafikken på Svalbard må underlegges strengere reguleringer for å beskytte naturmiljøet....».

8.4.6 Utvalgets vurderinger

8.4.6.1 Generelle merknader

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er den høye miljøstandard regjering og storting ønsker å ha på Svalbard, se "*Formålet med en miljøvernlov for Svalbard*" i kap 5.3. Målet om en høy miljøstandard tilsier etter utvalgets vurdering en streng regulering slik at en unngår ferdsel som kan ødelegge eller forstyrre naturmiljøet. Samtidig som det settes høye mål for bevaring av Svalbards natur, satses det imidlertid på næringsaktivitet og norsk tilstedeværelse på øygruppen. En miljøvernlov for Svalbard må derfor være utformet på en slik måte at den ikke stenger for ønsket aktivitet som må ansees for miljømessig forsvarlig.

Et særtrekk ved Svalbard i forhold til fastlandet er det nesten totale fraværet av veier. Ferdsel utenfor bosettingene skjer derfor i terrenget, på sjøen eller i luften med ulike fremkomstmidler. Basert på det tallmaterialet som har vært tilgjengelig for utvalget, viser tendensen økt motorisert ferdsel på Svalbard. Særlig gjelder dette trafikk på sjøen og med snøscooter. Økningen må imidlertid sees i sammenheng med økningen i turismen til øygruppen

og skyldes sannsynligvis i mindre grad endring i fastboendes ferdselsmønstre. Fremtidig aktivitetsnivå vil i imidlertid i stor grad være avhengig av den fremtidige næringsstruktur på Svalbard og de påfølgende konsekvenser for besøksnivået og bosettingsmønsteret. Av særlig betydning vil den videre utviklingen i turistnæringen (både den landbaserte og cruisetrafikken) og kulldriften være.

Det kan vanskelig gis noen generell og enhetlig vurdering av ferdselens påvirkning av naturmiljøet ettersom eventuelle skadevirkninger avhenger i stor grad av fremkomstmiddel, tidspunkt på året ferdselen finner sted, hvor en ferdes osv. Enkelte former for ferdsel har et betydelig skadepotensiale, mens andre former for ferdsel knapt har noen målbar konsekvens for miljøet. Den vitenskapelige dokumentasjonen av virkningen på miljøet av ulike former for ferdsel er dessuten i en del tilfelle mangelfull. Førre-var-prinsippet, som *utvalget* foreslår nedfelt i § 7 i lovutkastet, innebærer imidlertid at dersom det foreligger usikkerhet om hvilke eller hvor store miljøkonsekvenser et tiltak kan føre med seg, skal usikkerheten komme naturmiljøet til gode.

Hovedsiktemålet med å regulere ferdsel på Svalbard er å hindre skade på vegetasjon, utslipp av miljøgifter, støy og forstyrrelse av naturmiljøet for øvrig. *Utvalget* har lagt vekt på å foreslå lovbestemmelser som gir hjemmel for streng beskyttelse av Svalbards natur, samtidig som en legger opp til lovtekniske løsninger som på en fleksibel måte kan sikre ønsket aktivitet på øygruppen.

Når det gjelder verneområdene, går *utvalget* inn for at reglene om ferdsel skal gjelde i verneområdene, som resten av loven, men at det kan fastsettes strengere bestemmelser i hver enkelt verneforskrift. Etter gjeldende praksis får alle fastboende dispensasjon av sysselmannen til scooterkjøring i eksisterende nasjonalparker der bevaringen av villmarkspreget er et vesentlig formål med vernet. Det må foretas en fortløpende evaluering av hvorvidt det er miljømessig forsvarlig å opprettholde denne liberale praksis.

Disse generelle betraktninger ligger til grunn for *utvalgets* forslag til lovutkast og regulering av ulike former for ferdsel på Svalbard.

Motorisert ferdsel på Svalbard medfører støy, fare for utslipp av miljøgifter, fare for skade på vegetasjon og terreng, fare for forstyrrelse av dyrelivet og øker tilgjengeligheten til ellers uberørte områder. Motorstøy kan dessuten medføre forstyrrelser for ikke-motorisert friluftsliv. Behovet for reguleringer vurderes konkret i forhold til de ulike ferdselsformer og deres påvirkninger av miljøet.

8.4.6.2 Motorisert ferdsel i terrenget

Motorisert ferdsel i terrenget foregår i hovedsak på snødekt og frossen mark ved hjelp av snøscooter, da motorferdsel på barmark med noen få unntak er forbudt på Svalbard. Snøscooteren benyttes både til nytteformål, som et viktig fremkomstmiddel i fritidsøyemed for de fastboende og som del av aktivitetstilbudet i reiselivsnæringen.

Når det gjelder skade på vegetasjon og terreng, vil motorisert ferdsel på barmark i praksis ikke kunne foregå uten at vegetasjonen påføres skade. Særlig gjelder dette tyngre kjøretøy som lett vil sette omfattende og selvforsterkende spor. Det er usikkert om terrengkjøring på frossen og snødekt mark gjør skade på vegetasjonen med mindre kjøringen finner sted i snøsmeltingsperioder. Ved kjøring pakkes imidlertid snøen slik at avsmeltingen om våren tar lengre tid. Dette medfører at det kan oppstå såkalte snøleieeffekter som innebærer utvikling av spesielle plantesamfunn som tåler kort vintersesong

og det spesielle miljøet under snøen utover forsommeren. Det kan også oppstå direkte sviskader (isbrann) i de mest trafikkerte løypene. Det er imidlertid ikke gjort undersøkelser på Svalbard som belyser disse mulige følgene på vegetasjonen av motorisert ferdsel. Pr i dag synes ikke skadevirkningene å være store. Snøscooterkjøring innebærer støy og fare for annen forstyrrelse av dyrelivet. Det finnes heller ikke relevante undersøkelser som belyser hvorvidt dyrelivet tar skade av snøscooterstøy. Skadevirkninger er ikke dokumentert frem til i dag, men det hersker betydelig usikkerhet på dette området. Det er mulig at motorstøy medfører forstyrrende effekter bl a for rein, ved at reinen ikke benytter områder til beite der det er mye kjøring.

Snøscooteren gjør det mulig å nå områder som ellers ville være uberørt av menneskelig ferdsel. Omfattende motorisert ferdsel i uberørte naturområder harmonerer for øvrig dårlig med målet om å bevare områdenes særegne villmarkskarakter. Det er imidlertid betydelig usikkerhet om hvordan de ulike dyreartene påvirkes av menneskelig forstyrrelse. Utslipp av miljøgifter synes i dag begrenset, særlig etter at det ikke lenger selges blyholdig bensin til snøscootere på Svalbard.

I lys av de høye miljømålene på Svalbard og behovet for en sterk beskyttelse av miljøet bør motorisert terrengkjøring være strengt regulert og som hovedregel forbudt. *Utvalget* foreslår at slik kjøring bare skal tillates gjennom forskrift eller ved enkeltvedtak vedtatt med hjemmel i loven. Hovedregelen om ferdselsforbud bør håndheves meget strengt når det gjelder terrengkjøring på bar eller tint mark, hvor miljøskadene i form av kjørespor kan bli betydelige.

På grunn av særegne klimatiske forhold og Svalbards nærmest fraværende veinett, knytter det seg imidlertid sterke brukerinteresser til snøscooterkjøring på Svalbard. Det er ingen veiforbindelse mellom bosettingene og behovet for å kunne ferdes i terrenget med motorisert fremkomstmiddel er således langt større enn på fastlandet. Dessuten vil motorisert fremkomstmiddel kunne være et nyttig og nødvendig fremkomstmiddel ved forskning, oppsyn og redningsaksjoner. En rekke områder ville være meget vanskelig tilgjengelige uten snøscooter. I vurderingen av i hvilken grad en bør akseptere snøscootertrafikk og den belastning og forstyrrelse slik ferdsel medfører, er det etter *utvalgets* oppfatning relevant å legge vekt på ferdselens formål. Loven bør ikke stenge for transport av folk og utstyr på snøscooter i den utstrekning slik kjøring er nødvendig for å sikre eksempelvis forsyninger og kontakt mellom bosettinger, forskning eller annen nyttekjøring når kjøringen foretas på et slikt tidsrom og i et slik område at den anses å ha begrensede miljømessige virkninger.

Når det gjelder de fastboendes snøscooterkjøring i rekreasjonsøyemed er *utvalgets* vurdering at det er de geografiske, klimatiske og infrastrukturelle forhold, samt faktiske miljøkonsekvenser på Svalbard som må ligge til grunn for reguleringer. Situasjonen på Svalbard er på dette området ikke sammenlignbar med fastlandet. *Utvalget* mener at det må være hensynet til svalbardmiljøet som skal veie tyngst ved reguleringene. Lovforslaget gjør det mulig å opprettholde dagens adgang til scooterkjøring for de fastboende, men nødvendiggjør en vurdering av miljøkonsekvensene i forbindelse med behandling og vedtak av forskrifter om scooterområder/traseer. Samtidig tar lovforslaget høyde for en strengere regulering dersom hensynet til miljøet på Svalbard gir grunn for dette. I tillegg gir lovutkastet grunnlag for å begrense lokalbefolkningens snøscooterferdsel begrunnet i behovet for å separere motorisert og ikke motorisert ferdsel. Det bør her pekes på at reiselivsbedrifter i Long-

yearbyen som satser på ikke motorisert tilbud, har tatt sterkt til orde for nødvendigheten av tilgang til anvendbare områder uten motorferdsel. Dette understreker nødvendigheten av å foreta en viss separering av motorisert og ikke motorisert ferdsel i medhold av utk § 79 andre ledd. *Utvalget* anser det som viktig at det ikke- motoriserte friluftslivet gis muligheter til å utvikle seg. Mange vil kunne oppleve sin villmarksopplevelse vesentlig forringet av tilstedeværelse og støy fra snøscootere. Det bør legges til rette for rikelige muligheter til utøvelse av tradisjonelt friluftsliv på ski eller med hundespenn i nærheten av Longyearbyen. Dette er nødvendig for å gi både fastboende og tilreisende reelle muligheter til å oppleve uberørt arktisk natur, og vil samtidig redusere behovet for motorisert ferdsel til mer fjerntliggende og uberørte områder. Dette innebærer at også de fastboendes snøscooterferdsel innenfor område 10 må underkastes regulering. De nærmere detaljer i reguleringen må fastlegges i forbindelse med forberedelsen av de forskrifter som i henhold til lovutkastets § 79 andre ledd, jf første ledd bokstav a, skal utarbeides. *Utvalget* vil peke på at det dreier seg om så store og attraktive områder at det ikke burde være vanskelig å finne en rimelig balanse mellom de ulike brukerinteresser.

Turismen til Svalbard har hatt en betydelig vekst de siste årene. Som følge av dette har også ferdselen økt.

Selv om turistnæringen i dag stort sett viser miljøbevissthet i forhold til naturen på Svalbard, mener *utvalget* at det for fremtiden er viktig å sikre at turismen på Svalbard får et omfang og en karakter som er i overensstemmelse med miljømålene for Svalbard og hindre at Svalbard oppfattes som et «snøscooterparadis».

Utvalget mener på dette grunnlag at de tilreisendes snøscooterkjøring bør begrenses til bestemte korridorer i avgrensede områder innenfor turområde 10. *Utvalget* forutsetter at spørsmålet om områder og korridorer/traseer for tilreisende blir utredet nærmere i forbindelse med fastsettelsen av en forskrift hvor miljøkonsekvensene blir vurdert opp mot de tilreisendes og reiselivets behov. Utenfor slike fastsatte traseer bør tilreisende og reiselivsnæringen kun få adgang til snøscooterkjøring etter særskilt tillatelse fra Sysselmannen eller når det skjer til særskilte formål fastsatt i forskrift. *Utvalget* er av den oppfatning at snøscooterkjøring for tilreisende turister i størst mulig grad bør skje i organiserte former med lokalkjente operatører for derigjennom å oppnå størst mulig kontroll og mulighet for påvirkning av ferdsel. Sikkerheten vil også regelmessig være bedre ivaretatt når ferdselen skjer i organiserte former. Det kan imidlertid vurderes om det er formålstjenlig å tillate organisert snøscooterferdsel med turister i noen traseer utenfor forvaltningsområde 10. Det faller utenfor utvalgets mandat å drøfte disse spørsmålene nærmere, men en vil imidlertid oppfordre til et nærmere samarbeid mellom næringen og myndighetene for å sikre en kontrollert utvikling av en miljøforsvarlig turisme på Svalbard.

Grensen mellom bruk av snøscooter til nytteformål og til rekreasjonsformål er ikke klar i alle tilfelle. Det er utvilsomt at de fastboende har særskilte behov for bruk av snøscooter både til nytte- og rekreasjonskjøring ettersom det ikke finnes veier. Jakt og hytteliv vil dessuten for mange fastboende på Svalbard være viktige trivselsfaktorer og således bidra til et samfunn med gode kvaliteter. Ettersom de særskilte klimatiske og kommunikasjonsmessige forholdene på Svalbard begrenser ferdsel og uteliv, finner *utvalget* at det er særlige hensyn som taler for en mer liberal regulering av snøscooterkjøring i terrenget for de fastboende enn for øvrige personer som befinner seg på Sval-

bard. Som fastboende anser *utvalget* den som har tatt opphold på øygruppen og har til hensikt å oppholde seg der i minst 6 måneder i samsvar med forskrift om register over befolkningen på Svalbard. Eventuelle særregler for fastboende bør i dette tilfelle også gjøres gjeldende for tilreisende som er i følge med fastboende og som er den fastboendes ektefelle eller samboer samt slektninger og besvogrede i rett opp- eller nedstigende linje og i sidelinje så nær som søsken og deres barn.

8.4.6.3 Motorisert ferdsel i vassdrag og sjø

Faren for forurensning ved sjøulykker er en av de største miljøtruslene på Svalbard, og *utvalget* mener at forebyggende tiltak for å hindre ulykker til sjøs bør være høyt prioritert.

Utvalget er kjent med at Fiskeridepartementet utreder tiltak som kan bidra til å bedre sjøtrafikksikkerheten på Svalbard. For å skaffe lovhjemler til å regulere farvann og losbruk på Svalbard, anbefaler *utvalget* at deler av havne- og farvannsloven og visse deler av losloven gjøres gjeldende på Svalbard etter nærmere utredning. Arbeidet bør gjøres i samarbeid med Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet som forvalter sjødyktighetsloven, som *utvalget* også foreslår å gjøre gjeldende for Svalbard, se "*Akutt forurensning fra skip*" i kapittel 8.3.5.3 om forurensning.

Utvalget finner det således ikke formålstjenlig å legge frem forslag til regler om sjøsikkerhet i svalbardmiljøloven. Organisering og administrasjon av dette felt har lang tradisjon fra fastlandet. Det antas at det vil være mest hensiktsmessig å forvalte sjøfart på Svalbard etter samme system og etter det samme lovverket. Havne- og farvannsloven og losloven gir Kongen hjemmel til å tilpasse loven til forholdene på Svalbard, og utvalgets anbefaling krever derfor ikke lovendring i disse lovene.

En større del av regelverket som har hjemmel i sjødyktighetsloven, er gjennomføring av internasjonale forpliktelser.

Det anbefales videre at det vurderes å innføre forskifter med hjemmel i ovenstående lover om:

- Krav om farvannskunnskap hos ansvarlige navigatører og eventuelt krav om bruk av los i de tilfeller denne farvannskunnskapen er mangelfull.
- Krav til los i særlige tilfeller, f.eks. ved transport av farlig og/eller forurensende last.
- Krav om isklasse.
- Krav til minimumssikt.
- Isrestriksjoner.
- Bestemmelser om største tillatte fart.
- Krav om at møte skal avtales i bestemte områder og om møteforbud i særlige vanskelig leder.

I spørsmålet om hva som skal kunne bestemmes i medhold av svalbardmiljøloven og de andre sjøfartslovene, bør det blant annet legges vekt på å få et oversiktlig lovverk. Aktivitet som har tilknytning til aktivitet på land kan med fordel reguleres i svalbardmiljøloven fordi man da fjerner seg fra formålene med sjøfartsloven. *Utvalget* anser det derfor mest hensiktsmessig å benytte svalbardmiljøloven til å begrense hvor man skal tillatte ilandstigninger, se utk § 80.

Når det gjelder utvalgets anbefalinger knyttet til skipsavfall som driver i land på Svalbard, vises det til "*Avfall*" i kap 8.3.5.6 – Avfall fra skip.

Utvalget foreslår at motorferdsel i vassdrag skal kreve tillatelse fra sysselmannen. Motorferdsel i vassdrag kan føre til en lettere adgang til fjernliggende områder, med fare for forstyrrelse av dyrelivet, og bør derfor være underlagt Sysselmannens kontroll.

8.4.6.4 Bruk av luftfartøy

Utvalget legger til grunn at lufttrafikk kan forstyrre dyrelivet og forringe villmarkskarakteren på Svalbard, og mener det er behov for strengere regulering enn gjeldende bestemmelser når det gjelder flyving lokalt på øygruppen.

I valget mellom å bruke luftfartsloven og svalbardmiljøloven for regulering, foreslår *utvalget* å bruke svalbardmiljøloven. Når det gjelder regulering av sjøfart har *utvalget* foreslått å tilpasse fastlandslovene, se ovenfor. Bakgrunnen for at *utvalget* foreslår en annen løsning for luftfarten, er at luftfartslovgivningen ikke i samme grad ivaretar miljøhensyn gjennom regulering for å bedre sikkerheten. Det presiseres at alle vedtak etter svalbardmiljøloven som gjelder luftfart, må være i overensstemmelse med luftfartslovens krav til sikkerhet.

Utvalget foreslår ikke endringer i reglene som gjelder flyving til og fra fastlandet. Eventuelle krav til reduksjon av utslipp av forurensende stoffer, f.eks. klimagasser, fra fly til og fra Svalbard vil følge utviklingen for regulering av fly forøvrig.

Ett virkemiddel av stor betydning for å styre lufttrafikken er å sette krav til hvor luftfartøy kan lande og starte. *Utvalget* foreslår forbud mot landing og start utenfor godkjent landingsplass uten særskilt tillatelse, jf utk § 81. Forbudet gjelder ikke for brann-, politi-, oppsyns- eller redningsoppdrag, jf utk § 75.

De fleste flygningene mellom bosettingene skjer for nødvendig transport av personer og gods med landing på godkjente landingsplasser. I lys av at det ikke finnes veier mellom bosettingene, finner ikke *utvalget* grunn til å foreslå restriksjoner i forhold til antall landinger på landingsplassene. Miljøvernloven vil således i utgangspunktet ikke være til hinder for transport av betalende passasjerer mellom de godkjente landingsplassene. Lovforslaget inneholder imidlertid en mulighet til å gi et generelt forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål, og da vil også flyving mellom bosettingene kunne forbys etter forsl.

Utvalget foreslår at landing utenfor godkjent landingsplass bare skal kunne skje etter gitt tillatelse fra sysselmannen. I vurdering av om det skal gis tillatelse til landing utenfor godkjent landingsplass, skal det legges vekt på formålet med flyvingen, risiko for miljøulemper og målet om en begrenset motorferdsel, jf utk § 82.

Tillatelse til landing i forbindelse med prosjekter som krever flere landinger i løpet av en sesong, kan behandles samlet og gis for hele sesongen. Landing kan i tillatelsen anvises til et presist sted eller til et avgrenset område.

Det er viktig for miljøvernmyndighetene å ha oversikt over den samlede lufttrafikken på Svalbard, for å kunne utøve nødvendig styring av hensyn til miljøet. Krav til tillatelse vil bidra til å gi en slik oversikt. Det vil vise hvor belastningen vil komme slik at miljømyndigheten kan anvises til landing andre steder eller eventuelt avslå søknaden dersom det er nødvendig ut fra miljøhensyn.

For å redusere miljøulempene bør det være adgang til å fastsette traseer og minstehøyder for lufttrafikken. Sysselmannen bør ha et nært samarbeid med luftfartsmyndighetene og erfarne flyvere fra Svalbard. Forskrifter om tra-

seer og minstehøyder kan vedtas for å redusere miljøulempene i tråd med formålet med loven.

Utvalget anbefaler at det vedtas forskrifter om påbudt trasévalg og minstehøyder mellom bosettingene slik at man unngår at primærformålet med flyvning blir helikoptersightseeing, som ikke vil være i tråd med miljømålene. Det anbefales ikke desto mindre at regler om minstehøyder skal gjelde for all flyvning, med adgang for sysselmannen til å gjøre unntak.

For øvrig er bruk av luftfartøy tillatt så lenge bruken er i tråd med lovens alminnelige regler om ferdsel i naturen, jf utk § 71.

Reglene om landing mv som er beskrevet ovenfor vil også gjelde i verneområdene, med mindre det er fastsatt strengere bestemmelser i forskriften for det enkelte verneområde. I dag kan sysselmannen gi tillatelse til landing for vitenskapelige undersøkelser eller hvis andre særlige grunner taler for det, dersom det ikke er i strid med verneområdets formål. I vurderingen av om det skal gis tillatelse etter svalbardmiljøloven mener *utvalget* at det bare bør gis tillatelse til landing i forbindelse med vitenskapelige undersøkelser som ikke kan utføres utenfor verneområdene.

Statistikk over hvor flyvingene går og antall flytimer i de ulike områdene vil være viktig for å forvalte det foreslåtte regelverket. *Utvalget* anbefaler derfor at samarbeidet mellom flyselskapene, reiselivsnæringen og miljøvernmyndighetene om å lage slike statistikker fortsettes og styrkes.

8.4.6.5 Ikke-motorisert ferdsel

På fastlandet har enhver rett til å ferdes fritt i utmark til fots. Dette er en vesentlig del av allmennhetens rett til ferdsel, som gjelder på Svalbard i dag, jf svalbardloven § 2 og som etter *utvalgets* mening fortsatt bør gjelde. På den annen side må det gis rom for å regulere en utvikling hvor fotturismen utvikler seg og gir virkninger som ikke er forenlig med opprettholdelse av den uberørte villmarken.

Reglene om aktsomhet i naturen gjelder også for ikke-motorisert ferdsel. Det samme gjelder det overordnede prinsippet om at all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forøpler eller på annen måte forringer natur- eller kulturmiljøet eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv. Dette vil kunne innebære begrensninger i forhold til merking av stier og andre tilretteleggingstiltak.

Langre opphold i felt på Svalbard kan medføre ulemper for miljøet og det foreslås at det skal kunne gis forskrifter for leiropphold, jf utk § 74. Blant annet kan det bestemmes at man må ha tillatelse fra sysselmannen til leiropphold over en viss varighet. Sysselmannen kan i tillatelsen angi hvor leiren skal ligge, f eks for å unngå at man slår leir i viktige isbjørnområder, og på den måten søke å unngå konfrontasjoner mellom mennesker og isbjørn. Videre kan det gis detaljerte bestemmelser for disponering av avfall – mer enn det som følger av loven forøvrig, størrelsen på leiren mv. Slike forskrifter kan sammen med turistforskriften være et virkemiddel til å styrke koordinering av forskning og for å styre utviklingen av organisert turisme, f eks for å ha kontroll med miljøvirkningene ved etablering av faste leirsteder. På Grønland og i Antarktis er det bindende retningslinjer for opphold i felt.

Sykling kan gi samme type skade som motoriserte kjøretøyer, men er ikke et problem i dag. Grønland arbeider med regler for å begrense sykling i terrenget, på bakgrunn av en økende tendens til denne type turisme. *Utvalget* kan ikke se at Svalbard i fremtiden vil være skånet for denne type turisme og

foreslår en hjemmel til å begrense denne type ferdsel dersom det blir nødvendig, jf utk § 72.

8.4.6.6 Gebyr for tilreisende («turistgebyr»)

Utvalget foreslår i lovforslaget at det gis hjemmel til å gi forskrift om at den som besøker Svalbard skal betale et gebyr (utk § 76). Et slikt gebyr for tilreisende etter utk § 76 kan ikke pålegges fastboende. *Utvalget* tar ikke stilling til hvorvidt det bør innføres et slikt gebyr for tilreisende på det nåværende tidspunkt, men ser det som hensiktsmessig at det finnes hjemmel for å innføre et slikt gebyr. *Utvalget* foreslår at midlene fra et eventuelt gebyr bør gå inn i Svalbards miljøvernfond (se "[Svalbards miljøvernfond](#)" i kap 9.8).

Et eventuelt turistgebyr etter utk § 76 vil kunne være generelt og omfatte alle tilreisende til Svalbard. Gebyret vil ikke være knyttet opp mot ferdsel i eller tilgang til vernede områder eller utmarka for øvrig, og kan derfor etter *utvalgets* mening ikke ses som et vederlag for bruk av allemannsretten. Et eventuelt gebyr bør begrunnes i de særlige miljøverdiene og kan også gi økonomiske ressurser til å opprettholde disse verdiene.

Utvalget tilrår at det tas endelig stilling til spørsmålet om gebyr for tilreisende etter en nærmere utredning. I en slik utredning bør det blant annet vurderes hvilke grupper et eventuelt gebyr bør gjelde for, og den praktiske gjennomføringen. *Utvalgets* forslag er ment å gi hjemmelsgrunnlaget for en slik ordning.

Kapittel 9

Håndheving og sanksjoner**9.1 Innledning**

I "*Vern av natur- og kulturmiljøet*" i kap 6-"*Virksomheter som vil medføre betydning for miljøet*" i 8 foran har *utvalget* drøftet hvilke primærregler og miljøkrav som en ny miljøvernlov for Svalbard bør inneholde for å sikre den ønskede beskyttelse av svalbardnaturen og unngå miljøulemper for befolkningen. Her i "*Håndheving og sanksjoner*" i kap 9 vil *utvalget* ta opp til drøfting hvilke regler som bør gjelde dersom primærreglene blir overtrådt.

Ved overtredelse kan det blir tale om forskjellige slags reaksjoner. Hvis videre miljøskade kan unngås ved gjenopprettende tiltak, er det grunn til å reise spørsmål om en plikt til å gjenopprette miljøskaden (se "*Gjenoppretting ved overtredelse av miljøregelverket*" i kap 9.3). Det kan være tale om håndheving for å bringe overtredelsen til opphør og fremtvinge etterlevelse gjennom særlige tvangsmidler (se "*Tvangsmulkt*" i kap 9.6, og om direkte gjennomføring ved miljøvernmyndighetene "*Direkte gjennomføring av miljøvernmyndighetene*" i kap 9.4). Det kan være spørsmål om å bruke straff for å motivere overtrederen og andre til å følge loven for fremtiden (se "*Straff*" i kap 9.7). Selve eksistensen av en straffebestemmelse kan også bidra til å understreke at rettsplikten er alvorlig ment og medvirke til at den blir etterlevd. Videre kan det bli spørsmål om erstatning for tap som overtredelsen har voldt, eller om dekning av utgifter som andre enn overtrederen har hatt til avbøtende eller gjenopprettende tiltak, eller om erstatning for miljøkrenkelsen uavhengig av økonomisk tap, altså en form for erstatning for ikke-økonomisk skade. Alle erstatningsspørsmålene tas opp under "*Erstatning*" i kap 9.5. Avhengig av hvordan erstatningsreglene utformes, oppstår det behov for regler om hvordan erstatningsbeløpene skal disponeres. På grunn av Svalbardtraktaten kan det også være nødvendig å sikre at andre gebyrer og avgifter innkrevd på Svalbard blir brukt der. Dette reiser spørsmål om et Svalbards miljøvernfond ("*Svalbards miljøvernfond*" i kap 9.8). Miljøregelverket kan dessuten reise spørsmål om rett til erstatning uten at det har sammenheng med noen overtredelse av reglene; også dette blir behandlet under "*Erstatning*" i kap 9.5.

En overtredelse av miljøreglene kan få rettslig betydning på andre måter enn det som behandles her i "*Håndheving og sanksjoner*" i kap 9. Overtredelsen kan føre til vedtak om omgjøring av en tillatelse – i verste fall et fullstendig tilbakekall for å forebygge at overtrederen i kraft av en tillatt virksomhet kan forgå seg på ny. Overtredelsen kan i stedet resultere i nye pålegg, eventuelt gjennom skjerpede vilkår for den tillatelsen som er gitt. En overtredelse kan videre få betydning hvis vedkommende senere søker om tillatelse etter miljøvernloven, og da bli en lovlig grunn til å avslå søknaden, alene eller sammen med andre grunner.

For at slike regler skal få anvendelse, må lovovertrædelsen avdekkes. Her kan det oppstå spørsmål både om opplysningsplikt og om tilsyn. Dette tar *utvalget* opp først ("*Avdekking av regelbrudd – opplysningsplikt og tilsyn*" i kap 9.2).

9.2 Avdekking av regelbrudd – opplysningsplikt og tilsyn

9.2.1 Oversikt

I endel tilfelle vil miljøvernmyndighetene bli gjort kjent med regelbrudd gjennom frivillig informasjon. Men det gjelder langt fra alle overtredelser. Det kan derfor spørres om noen bør ha plikt til å melde fra om overtredelser, enten det er overtrederen selv eller tredjepersoner. En slik meldeplikt kan baseres på tilfeldig informasjon, eller kombineres med krav til systematisk informasjonssinnssamling. Videre er det spørsmål om miljøvernmyndighetene selv skal ha noen plikt til å foreta kontroll for å avdekke overtredelser, og i tilfelle hvilke midler de da kan gjøre bruk av i kontrollen.

Informasjon dreier seg ikke bare om opplysning om overtredelser av miljøregelverket. For en god miljøforvaltning har det stor betydning å ha god informasjon om miljøtilstanden og hvordan den utvikler seg. Miljøtilstanden blir påvirket ikke bare av overtredelser av miljøregelverket, men også av lovlig atferd innenfor miljøregelverkets rammer, av menneskelig atferd utenfor lovens geografiske virkeområde, og av naturlige prosesser. Samlet informasjon om miljøtilstanden vil styrke kunnskapsgrunnlaget for myndighetsutøvelse etter loven og dermed fremme realiseringen av lovens formål.

Innsamling av informasjon om miljøtilstanden kan skje ved en løpende overvåking som myndighetene foretar. Som regel kan dette skje uten noen nærmere rettslig regulering. Det kan likevel oppstå behov for å sikre tilgang til privat eiendom eller for å avkreve private opplysninger om miljøtilstanden. I samband med enkeltsøknader kan det også være aktuelt å pålegge søkeren å fremlegge informasjon om miljøtilstanden med sikte på å vurdere søknaden, særlig gjennom reglene om konsekvensutredninger (jf "*Konsekvensutredning*" i kap 8.2.4.4). Det kan også være aktuelt å pålegge den som får tillatelse, å overvåke utviklingen i miljøtilstanden på stedet, jf nedenfor. Slike vilkår vil være mest aktuelle ved større utbygginger.

Rett til informasjon reiser også spørsmål om allmennhetens rett til miljøinformasjon, jf Grunnloven § 110 b annet ledd. Utvalget legger til grunn at Norge vil slutte seg til Århus-konvensjonen om rett til miljøinformasjon (Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, 25 juni 1998), som ble forhandlet i regi av FN's økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Spørsmålene om rett til miljøinformasjon og gjennomføring av konvensjonen og EF's rådsdirektiv 90/313/EØF om rett til miljøinformasjon er under utredning i et særskilt utvalg, Miljøinformasjonsutvalget. *Utvalget* forutsetter at fremtidige regler om rett til miljøinformasjon på fastlandet også vil bli gjort gjeldende på Svalbard, og går ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

9.2.2 Meldeplikt for overtrederen selv

Ved noen slags virksomhet er det naturlig at utøveren selv melder fra om overtredelser. Sterkest står nok en slik meldeplikt hvis overtredelsen har hatt virkninger for miljøet, men en meldeplikt kan tenkes også ellers, især for faresituasjoner. I praksis er en meldeplikt særlig aktuell ved forurensende virksomhet når utslippene overstiger det tillatte. Men det kan tenkes også ellers. Et eksempel er at en utbygger løpende må overvåke at anleggsarbeidene ikke griper inn i fredete kulturminner. Et annet eksempel som kan

tjene samme formål, er at den som har fått tillatelse til jakt og fangst, skal rapportere om hvordan tillatelsen er brukt, og altså om resultatet av jakten.

Utvalget mener disse spørsmålene ikke bør løses helt generelt i loven. Men loven bør gi et rettslig grunnlag for å løse dem i de enkelte tilfelle. Vi foreslår flere bestemmelser for å sikre at innehaveren av en tillatelse har den nødvendige informasjon om hvordan vedkommende etterlever de krav som er stilt i medhold av loven.

I utk § 86 foreslår vi hjemmel for departementet til å gi forskrift om internkontroll. En slik bestemmelse er i tråd med bestemmelser i forurensnings- og arbeidsmiljølovgivningen. Et hovedformål med internkontrollen er å gi tiltakshaveren informasjonsgrunnlag for selv å rette opp utilfredsstillende forhold.

I de senere år er det utviklet forskjellige former for miljøstyring og miljørevisjon, som gir virksomhetene selv midler til å føre kontroll med at de miljøkrav som er satt til virksomheten, blir overholdt og styrker virksomhetens eget informasjonsgrunnlag til å ivareta miljøhensyn stadig bedre. Disse ordningene bygger gjerne på frivillig deltakelse fra virksomhetenes side. En slik ordning er den såkalte EMAS-ordningen (Environmental Management and Audit Scheme). Den er regulert i en EF-rådsforordning (93/1836/EØF) som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i forurensningsloven kap 7 A (§ 52 c) ved lov 21 juni 1996 nr 36. *Utvalget* foreslår at det gis hjemmel for å innføre tilsvarende ordninger på Svalbard ved forskrift, jf utk § 86 bokstav b.

Ved en tillatelse til naturinngrep eller forurensende virksomhet bør utgangspunktet være at tiltakshaveren foretar den nødvendige overvåking for å sikre at virksomheten ikke forringer miljøet ut over det som er fastsatt i tillatelsen. Det nærmere omfang av denne plikten bør fastsettes i den enkelte tillatelse. Vi foreslår en bestemmelse om dette i utk § 61.

Ved akutt forurensning – eller fare for akutt forurensning – bør den ansvarlige ha en varslingsplikt som følger direkte av loven. Varslingsplikten bør her påhvile tiltakshaveren eller den som er i tiltakshaverens tjeneste og blir kjent med (faren for) akutt forurensning. Vi foreslår en regel om dette i utk § 68 tredje ledd første punktum.

Den informasjon som miljøvernmyndighetene mottar fra utøveren på denne måten, kan danne grunnlag for myndighetsutøving med sikte på ulike sanksjoner. Opplysningene kan eventuelt også gi grunnlag for straffeforfølgning. Etter menneskerettskonvensjonene er det riktig nok forbud mot at en siktet eller tiltalt tvinges til å vitne mot seg selv («selvinkrimineringsforbudet»),¹¹ men *utvalget* antar at dette ikke får anvendelse på tilfelle hvor faktiske opplysninger som overtrederen har hatt rettslig plikt til å samle inn, blir overlevert til forvaltningsorganet og derfra bragt videre til påtalemyndigheten og domstolene.

9.2.3 Varslingsplikt for tredjepersoner

Lovgivningens alminnelige utgangspunkt er at tredjepersoner ikke har noen rettslig plikt til å varsle om lovovertrедelser eller forhold som kan tyde på en lovovertrедelse.

11. Se FN-konvensjonen 9 desember 1966 om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 (3) (g) og Den europeiske menneskerettsdomstols praksis etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 (3) (d). I norsk rettspraksis har spørsmålet om anvendelsen av konvensjonene særlig vært fremme i Rt 1994 s 610.

Ved akutt forurensning oppstiller loven likevel en slik plikt, jf forurl § 39 annet ledd. *Utvalget* foreslår at en tilsvarende regel blir tatt inn i utk § 68 tredje ledd annet punktum. De store avstandene på Svalbard er et tilleggsargument for å innføre en slik regel. Ivaretagelse av naturmiljøet må ses på som et felles ansvar for alle som ferdes omkring i svalbardnaturen.

For øvrig kan det bli fastsatt som vilkår i en tillatelse at innehaveren skal varsle om mulige overtredelser som vedkommende observerer. Dette kan bidra til å effektivisere sysselmannens tilsyn (jf "*Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll*" i kap 9.2.4 nedenfor). Et slikt vilkår kan f eks bli vurdert når det gis tillatelse til enerett til høsting etter utk § 30 fjerde ledd.

9.2.4 Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll

Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll blir nå i hovedsak foretatt av sysselmannen. For enkelte virksomheter kan tilsynet forde en kompetanse som sysselmannen ikke disponerer. SFT står således for tilsynet med utslipp fra energiverk, og likeledes for tilsyn knyttet til forskrifter til produktkontroll-oven. På fastlandet spiller nå Statens naturoppsyn hovedrollen når det gjelder tilsyn i felt.

Et hovedformål med miljøvernmyndighetenes tilsyn vil være å kartlegge miljøtilstanden og utviklingstrekk, bl a for å vurdere om det trengs tiltak for å hindre en forringelse av miljøet. Et annet hovedformål med tilsynet vil være å avdekke eventuelle overtredelser av regelverket. *Utvalget* foreslår en bestemmelse om dette i utk § 85 første punktum. Bestemmelsen gir uttrykk for at dette er en oppgave for miljøvernmyndighetene, uten å fastsette noe bestemt omfang av en rettsplikt. Hvilken miljøvernmyndighet som skal utføre tilsynet, må fastsettes i samband med at loven settes i kraft. *Utvalget* mener det vil være hensiktsmessig at oppgaven i hovedsak legges til sysselmannen, som etter dagens ordning. Spørsmålet om Statens naturoppsyns rolle kommer vi tilbake til under "*Forholdet til Statens naturoppsyn*" i kap 9.2.5. Omfanget av sysselmannens kontroll må bero på en prioritering hvor også sysselmannens samlede administrative og budsjettmessige ressurser blir tatt i betraktning.

Tilsyn i felt kan i seg selv innebære en belastning for naturmiljøet. *Utvalget* foreslår derfor at det – sammen med en bestemmelse om plikt til å føre så effektivt tilsyn som forholdene tilsier – fastsettes at tilsynet skal føres med minst mulig belastning for miljøet.

For tilsynet kan sysselmannen ha behov for informasjon fra private og tilgang til privat eiendom. Gjennom kontakt med folk som ferdes i terrenget og har kjennskap til svalbardnaturen vil sysselmannen kunne få informasjon av verdi. Et samarbeid med turoperatørene og deres guider vil derfor være nyttig også for dette formålet.

I tråd med bl a forurensningsloven foreslår *utvalget* en bestemmelse om granskning i utk § 88. Den vil innebære at sysselmannen skal ha uhindret tilgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet antas å være påvirket, i praksis særlig av forurensning. Bestemmelsen vil også gi sysselmannen tilgang til dokumenter – også elektronisk lagrede dokumenter – som kan ha betydning for sysselmannens tilsyn og kontroll. Endelig foreslår vi at sysselmannen skal kunne gi pålegg til den som foretar eller har foretatt seg noe som kan påvirke naturmiljøet, om å gi sysselmannen nødvendige opplysninger for tilsyn og kontroll, jf utk § 87.

9.2.5 Forholdet til Statens naturoppsyn

Ved lov 21 juni 1996 nr 38 om statlig naturoppsyn er Kongen gitt hjemmel til å opprette et naturoppsyn for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet (lovens § 1 første ledd). Statens naturoppsyn ble opprettet ved kgl res 25 oktober 1996. Ansvaret er lagt til Direktoratet for naturforvaltning, hvor Statens naturoppsyn er organisert som en egen avdeling under ledelse av en direktør.

Statens naturoppsyn skal etter lovens § 2 føre kontroll med etterlevelse av reglene i og i medhold av friluftsløven, naturvernloven, motorferdselloven, kulturminneloven, viltloven, innlandsfiskeloven og – etter nærmere bestemmelse av Miljøverndepartementet – forurensningsloven. Oppsynet skal dessuten drive veiledning og informasjon, og kan også utføre skjøtsel, registrering og dokumentasjon. Departementet har dessuten en generell adgang til å pålegge oppsynet andre oppgaver. Oppsynspersonell kan få begrenset politimyndighet i medhold av politiloven 4 august 1995 nr 53, men loven om statlig naturoppsyn gir ikke oppsynspersonellet noen større myndighet enn den som følger av andre lover.

Statens naturoppsyn kan ses som et opplegg for samorganisering av ulike oppsynsordninger som var tilknyttet staten eller Statskog SF: oppsynsmenn i nasjonalparkene, lakseoppsyn, villreinoppsyn, Fjelltjenesten i Nord-Norge mv. Loven skal medføre en samordning og bedre disponering av oppsynspersonell på fastlandet. Samtidig fører loven til et klarere skille mellom fylkesmannens myndighetsutøving i miljøvernsaker og oppsynets kontroll med etterlevelsen av vedtatte bestemmelser. Opprettelsen av Statens naturoppsyn er uttrykk for et ønske om å gi høyere prioritet til avdekking av miljøkriminalitet, publikumsorientert informasjon og skjøtsel av verneområder.

Statens naturoppsyn utfører sine oppsynsoppgaver dels ved kjøp av tjenester, for eksempel fra Fjelltjenesten i Nord-Norge, dels ved egne ansatte. Oppsynspersonellet ansatt i Statens naturoppsyn er i utgangspunktet knyttet til bestemte områder, men kan etter behov disponeres i andre områder. Samorganiseringen i Statens naturoppsyn skal fremme kompetanseutvikling og profesjonalitet hos oppsynspersonellet, og naturoppsynet skal utgjøre en enhetlig og publikumsrettet felttjeneste.

Oppsynets stedlige virkeområde er etter lovens § 1 annet ledd knyttet til det stedlige virkeområde for de lovene som oppsynet skal kontrollere overholdelsen av. Loven er ikke gjort gjeldende for Svalbard (eller Jan Mayen).

De oppgaver som er lagt til Statens naturoppsyn, blir på Svalbard i dag ivaretatt av sysselmannens miljøvernnavdeling, i samarbeid med politiavdelingen og bestillingens informasjonsmedarbeider. Særlig blir en del av arbeidet med dokumentasjon og informasjon foretatt av ansatte ved miljøvernnavdelingen. Rene skjøtelsoppgaver er det mindre av på Svalbard enn på fastlandet, når man ser bort fra skjøtsel av kulturminner og opprydding i avfall som havstrømmene fører med seg. Om sommeren forsterkes avdelingen med engasjerte feltinspektører som opererer på vest- og nordkysten av Spitsbergen i tre tomannsgrupper sammensatt av en polititjenestemann og en engasjert med naturfaglig bakgrunn.

Utvalget legger vekt på at Svalbard skal framstå som et av de best forvaltede villmarksområder i verden. Dette stiller økende krav til veiledning, informasjon og håndheving. Med innføring av en ny miljøvernlov på Svalbard vil behovet for veiledning, informasjon og håndheving øke.

På Svalbard er oppsyn med verneområdene en viktig oppgave, da verneområdene omfatter mer enn halvparten av øygruppens landareal. Det er for

tiden under utarbeidelse et forslag til ny verneplan for Svalbard noe som, hvis den blir gjennomført, vil medføre innføring av nye verneområder bla på Nordenskiöld's land, hvor de viktigste bosettingene befinner seg. Også dette vil øke kravene til informasjon og veiledning om regelverket samt til håndhevingen.

Spørsmålet er om disse oppgavene mest hensiktsmessig kan ivaretas av sysselmannen, som nå, eller av Statens naturoppsyn.

Utvalget har merket seg at sysselmannen i dag er et integrert forvaltningssorgan som ivaretar en rekke forskjellige oppgaver og roller. Sysselmannen er Norges representant på Svalbard, og det bidrar til at norsk suverenitetsutøving blir enhetlig oppfattet når sysselmannen forestår felttjenesten parallelt med annen myndighetutøving.

Utvalget har også merket seg at Statens naturoppsyn legger stor vekt på veiledning og informasjon. Statens naturoppsyn fremstår derfor i hovedsak som en serviceytende felttjeneste og ikke bare som håndhever av regelverket, selv om dette også er en del av oppsynets oppgaver. Oppsynspersoner knyttet til Statens naturoppsyn vil få profesjonell opplæring og vil ha et oppsynsfaglig nettverk på fastlandet som det også kan være hensiktsmessig å dra nytte av på Svalbard.

Dersom oppsynspersonell tilknyttet Statens naturoppsyn stasjoneres på Svalbard, bør det være under sysselmannens faglige instruksjonsmyndighet. Ved utøving av begrenset politimyndighet vil naturoppsynets personell være underlagt sysselmannen som politimester på Svalbard, jf naturoppsynsloven § 3 og svalbardloven § 5 annet ledd. Det kan være aktuelt å styrke bemanningen i felt ved behov ved å overføre folk fra oppsynstjeneste på fastlandet. Dette vil da være personell som er ansatt i Statens naturoppsyn og derigjennom i Direktoratet for naturforvaltning. Det kan også være aktuelt med utveksling den omvendte veien – ved å bruke Svalbard-tilknyttet personell på fastlandet i deler av året hvor behovet på Svalbard er mindre. Dette vil trolig falle lettere dersom personellet er ansatt i Statens naturoppsyn. *Utvalget* ser imidlertid at en slik ordning kan skape uklarhet om ansvarsforholdene, og det må i tilfelle vurderes nærmere hvordan Statens naturoppsyn kan innpasses i de organisatoriske forholdene på Svalbard.

Utvalget mener således at innføring av Statens naturoppsyn på Svalbard reiser organisatoriske spørsmål som i dag ikke er tilstrekkelig klarlagt. I tillegg synes sysselmannens oppsynsapparat å fungere godt slik at det umiddelbart ikke er nødvendig å styrke det med Statens naturoppsyn.

På denne bakgrunn tar ikke *utvalget* stilling til om Svalbard skal inngå i virkeområdet til Statens naturoppsyn, men anbefaler at spørsmålet utredes nærmere med sikte på å klargjøre behovet for å innføre Statens naturoppsyn og hvordan ordningen eventuelt skal kunne innpasses organisatorisk. *Utvalget* mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig med et nært samarbeid mellom Statens naturoppsyn og sysselmannen slik at sysselmannen kan dra nytte av den kompetanse som Statens naturoppsyn bygger opp på fastlandet.

9.3 Gjenoppretting ved overtredelse av miljøregelverket

9.3.1 Oversikt

Miljøregler har til formål å verne om en miljøtilstand og forhindre miljøskader. Er en miljøregel overtrådt, kan det likevel være at varig skade kan unngås ved

å treffe tiltak som eliminerer faren eller gjør skaden god igjen, eller i det minste begrenser skaden.

Slike gjenopprettende tiltak kan være av høyst forskjellig art, f eks:

- riving og fjerning av anlegg eller bygninger
- tilføring av fjernet masse, eller fjerning av tilført masse
- landskapsmessig tilpasning av terrenginngrep
- tilsåing og tilplanting
- utsetting av nye individer av en beskattet art
- fjerning av forurensningskilde eller fysisk stengning for eventuell lekkasje
- opprydding og fjerning av avfall
- oppsamling av oljesøl eller forurenset grunn
- tilbakeføring, oppretting eller reparasjon av kulturminner
- fjerning av inskripsjoner.

Hvilke gjenopprettningstiltak som i praksis er aktuelle, vil bero på hvilke naturinngrep som inntreffer, og hvilke naturgitte forutsetninger som er til stede for at tiltakene skal få virkning. Dette stiller seg noe annerledes på Svalbard enn på fastlandet, og spesielt vil gjenopprettning i form av tilsåing eller tilplanting falle vanskeligere på Svalbard enn på fastlandet.

I prinsippet kan det være flere som kan tenkes å utføre gjenopprettningstiltak:

- miljøvernmyndighetene
- grunneieren
- miljøinteresserte
- lovovertrederen.

For dem alle kan det oppstå spørsmål om de har adgang til å utføre gjenopprettningstiltaket. Dette er for det første et spørsmål om de har rådighet over området der tiltaket skal settes i verk. For en grunneier vil det sjelden være noe problem, og for den størstedel av Svalbard hvor staten er grunneier, vil dette heller ikke være noe problem for miljøvernmyndighetene.¹² For det annet kan selve gjenopprettningstiltaket isolert sett fremstå som et naturinngrep som etter miljøregelverket ikke er lovlig uten videre. Det blir da spørsmål om gjenopprettingsformålet eller -funksjonen gjør at tiltaket likevel faller utenfor den regulering (f eks krav om tillatelse) som er fastsatt for slike tiltak generelt.¹³

Utvalget vil nedenfor konsentrere oppmerksomheten om gjenopprettning som et tiltak for å håndheve miljøreglene. Spørsmålet er da om overtrederen bør pålegges å foreta gjenopprettning, og om en slik plikt bør følge av generelle

12. Vi ser her bort fra at statens utøving av eierrådighet på Svalbard kan høre under et annet statsorgan enn miljøvernmyndighetene.

13. Etter omstendighetene kan miljørettslig nødrett tenkes å berettige en handling som i utgangspunktet vil være forbudt. Dette kan imidlertid vanskelig bygges direkte på ordlyden i den alminnelige nødretsregelen i straffeloven § 47, som bare taler om nødrett for å redde noens «person eller gods» fra en fare. Miljøvernbestemmelsen i Grunnloven § 110 b første ledd er imidlertid et sterkt argument i favør av å anvende strl § 47 analogisk til fordel for miljøgoder. Men skal nødrettshandlingen være berettiget på dette grunnlaget, må de truede miljøverdiene være særdeles betydelige i forhold til den skade som nødrettshandlingen kan volde, og miljøskaden må ikke kunne forhindres på noen bedre måte. I slike tilfelle kan det ofte bli en smaksak om man vil foreta en innskrenkende tolking av den forbudsbestemmelsen som nødrettshandlingen støter an mot. Og nødretsbestemmelsen vil ikke kunne berettige rent gjenopprettende tiltak, fordi de ikke har noen betydning for å avverge en fare.

regler (fortrinnsvis av loven selv) eller fastsettes av et forvaltningsorgan i det enkelte tilfelle.

9.3.2 Bør overtrederen ha plikt til å foreta gjenoppretting?

En gjenopprettingsplikt for lovovertrederen kan tjene flere formål. At den tidligere miljøtilstand blir gjenopprettet, understreker på en konkret måte den verdi som ligger i den. Tiltaksplikten virker som en sanksjon nært koblet til overtredelsen. Det kan være en rettspedagogisk fordel, og viser at overtrederen ikke oppnår noe med sin overtredelse. Slik sett kan en gjenopprettingsplikt – særlig dersom den blir virkeliggjort i praksis – ha virkninger både individualpreventivt i forhold til den aktuelle overtrederen, og allmennpreventivt i forhold til andre.

Det er imidlertid ikke alle miljøkrenkelser som lar seg gjenopprette. Det kan skyldes både miljøgodets og overtredelsens art. Består krenkelsen f.eks. i ulovlig trafikk eller støy, kan ikke selve overtredelsen gjøres om, og den virkning forstyrrelsen kan ha hatt på dyrelivet, lar seg i praksis ikke konkretisere på en slik måte at den kan gjenopprettes. Noen naturinngrep er irreversible – som større landskapsinngrep med fjellsprenkning eller felling av individer eller utrydding av en art. Det er for øvrig en glidende overgang mellom det som lar seg gjenopprette og det som ikke kan gjenopprettes overhodet. Eroderende krefter kan gjøre at full tilbakeføring til det opprinnelige landskap er umulig, og en utryddet bestand kan etter omstendighetene reintroduceres.

Selv om en mer eller mindre fullstendig gjenoppretting er mulig, kan den likevel være problematisk. For det første kan gjenopprettings tiltakene i seg selv være så kostnadskrevenne eller vanskelige å gjennomføre for overtrederen at det vil virke urimelig i forhold til den overtredelsen som det er tale om. Og for det annet kan gjenopprettings tiltakene bety nye naturinngrep, som i verste fall kan medføre større skader enn den opprinnelige overtredelsen. Faren for dette er størst dersom overtrederen ikke har gode faglige forutsetninger for eller erfaring med slike tiltak. Men det kan også henge sammen med gjenopprettings tiltakets art, f.eks. hvis det er spørsmål om å bruke kjemiske midler til å oppløse oljesøl.

Utvalget mener at det i utgangspunktet er gode grunner for å pålegge overtrederen en plikt til å foreta gjenoppretting eller tiltak for å avbøte ytterligere skader på miljøet. I lovutkastet er det derfor tatt med en slik regel i utk § 91. Innvendingene mot en gjenopprettingsplikt bør lede til at plikten ikke skal gjelde hvis det vil virke særlig urimelig å kreve gjenoppretting, jf § 91 annet ledd. I vurderingen av om det vil virke særlig urimelig, må det først og fremst legges vekt på kostnadene og virkningene av de aktuelle gjenopprettings tiltak og hvor omfattende miljøvirkningene har vært. Jo mer klanderverdig overtrederen har handlet – dvs. jo grovere skyld vedkommende har utvist – desto større grunn er det til å pålegge gjenoppretting. Det kan være mer usikkert om overtrederens økonomiske stilling overhodet bør ha noen betydning, men iallfall bør det fortrinnsvis være slik at en overtreder med god økonomi kan være pliktig til å iverksette gjenopprettings tiltak som vil være for kostnadskrevenne i forhold til andre.

Gjenopprettingsplikten må i utgangspunktet ligge på overtrederen selv. Hvis det er en arbeidstaker som har begått overtredelsen som ledd i sin tjeneste for arbeidsgiveren, kan plikten også påhvile arbeidsgiveren. Det vil være tilfellet dersom arbeidsgiveren kan holdes strafferettslig ansvarlig etter reglene om foretaksstraff eller erstatningsrettslig ansvarlig etter reglene om

arbeidsgiveransvar. Da kan det virke urimelig å kreve at den ansatte foretar gjenopprettingen, slik at vedkommende personlig vil gå fri for dette.

Siden utbedrings- og gjenopprettingstiltak kan tenkes å medføre nye miljøskader, foreslår *utvalget* en viss kontroll med krav om samtykke fra sysselmannen til tiltak som kan volde miljøpåvirkning av noen betydning. Når det vurderes om et slikt samtykke er nødvendig, må det også tas i betraktning hvor viktig det er at overtrederen omgående griper inn for å forhindre ytterligere skader som følge av den opprinnelige overtredelsen.

Det kan lett oppstå tvil om hvor langt en generelt formet gjenopprettingsplikt i loven rekker. Det kan også oppstå tvil om valget mellom forskjellige gjenopprettingstiltak eller hvordan et tiltak skal utføres, og hvem som skal gjøre det. Av den grunn foreslår *utvalget* en generell adgang for sysselmannen til å gi nærmere pålegg om gjenopprettingstiltakene. Påleggene må naturligvis ligge innenfor rammen av den generelle gjenopprettingsplikten. Bli det gitt et slikt pålegg, bør det gjelde i stedet for et samtykke der hvor samtykke ellers ville ha vært nødvendig for tiltaket.

Så langt loven – direkte eller konkretisert ved sysselmannens pålegg – medfører plikt til å treffe gjenopprettingstiltak, må overtrederen også anses berettiget til å iverksette tiltakene. En annen grunneier som blir berørt, kan altså ikke motsette seg tiltakene. *Utvalget* anser det klart at dette er en hensiktsmessig løsning i forhold til statseiendom. Vi mener også at forholdene er slik på Svalbard at det er hensiktsmessig med den samme regelen for gjenopprettingstiltak på privateid grunn som eies av andre enn overtrederen. Dersom overtrederen unødig volder skade eller ulempe ved gjenopprettingstiltakene – typisk fordi de kunne ha vært utført på en annen måte uten skade eller ulempe for grunneieren – vil overtrederen bli erstatningsansvarlig for tap som grunneieren lider.

Noen gjenopprettingstiltak vil være av en slik art at de faller inn under lovutkastets alminnelige regler om krav til tillatelse. *Utvalget* mener imidlertid at det her er unødvendig med en slik tillatelse. Det får klare seg med reglene om samtykke eller pålegg fra sysselmannen til gjenopprettingstiltak. Når sysselmannen treffer et slikt vedtak, må man naturligvis ivareta de hensyn som ville ha gjort det nødvendig med tillatelse dersom tiltaket ikke skulle utføres i gjenopprettingsøyemed.

9.4 Direkte gjennomføring av miljøvernmyndighetene

9.4.1 Problemstillingen

Når noen lar være å oppfylle de forpliktelser som vedkommende er pålagt av hensyn til miljøet, kan det reises spørsmål om bruk av tvangsmidler for å få vedkommende til å gjøre sin plikt. Dette kommer *utvalget* tilbake til under "*Tvangsmulkt*" i kap 9.6. Men det kan også spørres om miljøvernmyndighetene – i praksis sysselmannen – bør ha adgang til å utføre det som er pålagt, uten hensyn til om den forpliktete samtykker eller motsetter seg det. Dette er spørsmålet om direkte gjennomføring. I praksis vil en adgang til direkte gjennomføring av miljøvernmyndighetene være kombinert med et erstatningskrav mot den ansvarlige for de utgifter som myndighetene har hatt til den direkte gjennomføringen.

9.4.2 Fastlandsregelverket

En regel som gir adgang til direkte gjennomføring er tatt inn i forurensningsloven § 74. Bestemmelsen blir supplert av nærmere regler i §§ 75-77, som gir en hjemmel til å bestemme at det kan gjøres bruk av tredjepersoners eiendom som ledd i direkte gjennomføring, og regler om dekning av utgifter til direkte gjennomføring. Det ligger i adgangen til direkte gjennomføring at den forpliktete må tåle at miljøvernmyndigheten foretar det nødvendige på hans eiendom når han ikke selv har sørget for å oppfylle sine plikter.

Også i innlandsfiskeloven § 7 fjerde ledd er det en hjemmel for direkte gjennomføring. Det samme gjelder ved pålegg om å utbedre skade på fredete bygninger og anlegg, jf kulturminneloven § 16 annet punktum (jf også § 17 første ledd tredje punktum).

Ellers i miljøvernlovgivningen er det ikke vanlig med slike bestemmelser. Det henger nok i noen grad sammen med karakteren av de rettsplikter som skal oppfylles. Direkte gjennomføring er mest nærliggende når det er tale om plikter til positivt å utføre noe, f eks opprydding etter forurensende utslipp. Er det tale om en plikt til å unnlate noe (forbudsregler), slik det typisk er ved vernevedtak etter naturvernloven, er det vanskelig å se at miljøvernmyndigheten kan gjøre noe direkte for å oppfylle plikten. Må det treffes fysiske tiltak for å stanse en ulovlig virksomhet, kan det likevel bli aktuelt med direkte gjennomføring dersom det er hjemmel for det. Det samme gjelder hvor overtredelse av et forbud utløser en plikt til gjenoppretting. Gjenopprettingsplikten kan da være gjenstand for direkte gjennomføring fra miljøvernmyndighetens side dersom det er adgang til det. Både innlandsfiskelovens og kulturminnelovens regel er eksempler på det.

9.4.3 Utvalgets vurderinger

På Svalbard ligger forholdene på mange måter naturlig til rette for en adgang til direkte gjennomføring. Når sysselmannen kommer over overtredelser i felt, kan det være det mest praktiske at sysselmannen selv foretar det nødvendige på stedet for å bringe forholdene i samsvar med lovens krav. Overtrederen vil ofte ikke være til stede, stedet for overtredelsen kan være utilgjengelig, og i endel tilfelle vil det være uklart hvem som er overtreder. Etter omstendighetene kan det være en både tungvint og tidkrevende prosedyre om man skal måtte basere seg på at det er overtrederen som selv skal stå for gjennomføringen.

Utvalget foreslår derfor i utk § 95 en generell regel om adgang til direkte gjennomføring for sysselmannen. Vi foreslår at regelen kombineres med en adgang til å gjøre bruk av (og om nødvendig også gjøre skade på) den ansvarliges eiendom. Om nødvendig bør det også kunne gjøres bruk av tredjepersoners eiendom mot at de får vederlag. Utgiftene til direkte gjennomføring bør kunne inndrives hos overtrederen.

9.5 Erstatning

9.5.1 Oversikt

I dette avsnittet vil vi først og fremst se nærmere på hvilke regler som bør gjelde for erstatning for miljøskader. Dette er temaet for "*Fastlandsregelverket om erstatning for miljøskader og dets anvendelse på Svalbard*" i kap 9.5.2 – 9.5.4. Men det kan også oppstå spørsmål om erstatning i miljøsammenheng på

andre måter, enten det gjelder erstatning for rådhetsinnskrenkninger eller for skade voldt ved særlige faremomenter ved miljøet. Dette blir tatt opp avslutningsvis under *"Erstatning for tap som følge av miljøverniltak, herunder erstatning for rådi-gehetsinnskrenkninger"* i kap 9.5.5.

9.5.2 Fastlandsregelverket om erstatning for miljøskader og dets anvendelse på Svalbard

Regler om skadeserstatning blir etter fast rettsoppfatning regnet som privatrettslige. Det følger derfor av svalbardloven § 2 første ledd at slike erstatningsrettslige regler også gjelder på Svalbard, om ikke annet er særskilt fastsatt.

De erstatningsrettslige regler som har interesse i vår sammenheng, er regler om erstatning for skader på naturmiljøet. I noen grad kan også miljøskader bli fanget opp av alminnelige erstatningsrettslige regler. Det er særlig tre regelsett som kommer i betraktning her:

- den ulovfestede regel om erstatningsansvar for den som uaktsomt volder skade på person eller ting (den såkalte culperegelen)
- det ulovfestede objektive ansvar (ansvar uten skyld) for risikofylt virksomhet, og
- grannelovens objektive ansvarsregel for skader voldt i naboforhold (granneloven § 9).

For enkelte slags virksomhet finnes særlige erstatningsregler. I miljøsammenheng er det særlig grunn til å trekke frem de særlige erstatningsregler for petroleumsvirksomhet, sjøfart, luftfart og atomenergivirksomhet.

Petroleumsloven (lov 29 november 1996 nr 72) har egne regler i *"Panlegging i bosettingene"* i kapittel 7 om erstatningsansvar for forurensningsskade og i *"Virksomheter som vil medføre betydning for miljøet"* i kapittel 8 om erstatning til norske fiskere. Det følger uttrykkelig av § 7-2 at reglene i *"Panlegging i bosettingene"* i kapittel 7 også gjelder for Svalbard, i motsetning til loven i sin alminnelighet, jf § 1-4 femte ledd. Dette er mer uklart for reglene i *"Virksomheter som vil medføre betydning for miljøet"* i kapittel 8, som ikke har noen klar bestemmelse i § 8-1 om forholdet til Svalbard.

I sjøloven 24 juni 1994 nr 39 er det alminnelige regler om erstatningsansvar i *"Panlegging i bosettingene"* i kapittel 7 med regler om begrensning av ansvaret i *"Håndheving og sanksjoner"* i kapittel 9, og særskilte regler om ansvar for skade ved oljesøl i *"Lovforslagets betydning i hovedtrekk for fastboende på Svalbard, forskning, bergverksdrift og reiseliv mv"* i kapittel 10, jf også *"Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser av lovforslaget"* i kapittel 12. Det er dessuten regler om bergelønn og særlig vederlag for berging i kapittel 16, som får betydning når berging av skip forhindrer eller begrenser miljøskade.¹⁴ Reglene bygger i hovedsak på internasjonale konvensjoner, som også er bindende for Norge i forhold til Svalbard. Det må legges til grunn at sjølovens regler gjelder for Svalbard like mye som for fastlandet.

Luftfartsloven 11 juni 1993 nr 101 gjelder generelt for Svalbard, jf forskrift 15 mars 1996 nr 273.. Den har generelle regler om objektivt erstatningsansvar

14. Reglene om berging ble revidert ved lov 2 august 1996 nr 61, som gjennomførte den nye bergingskonvensjonen 1 juni 1989. Revisjonen tok bl a sikte på å styrke ivaretagelsen av miljøhensyn, jf Ot prp nr 34 (1995-96).

i kapittel XI (se særlig § 11-1), som gjelder for Svalbard allerede i kraft av lovens § 1-1 og svalbardloven § 2 første ledd.

For atomenergivirksomhet er det egne regler om atomansvaret i lov 12 mai 1972 nr 28 om atom-energivirksomhet kapittel III. Reglene bygger fullt ut på internasjonale konvensjoner, og gjelder også i forhold til Svalbard.

Forurensningsskader er en undergruppe av miljøskader. For forurensningsskader er det gitt særskilte regler om erstatningsansvar i forurensningsloven kapittel 8. Etter § 54 første ledd gjelder bestemmelsene for all forurensningsskade som inntreffer i Norge, uansett hvor forurensningskilden befinner seg, og dessuten for alle forurensningsskader som skyldes utslipp i Norge, uansett hvor skaden inntreffer. Men det følger av § 54 femte ledd jf § 3 tredje ledd at bestemmelsene ikke gjelder for Svalbard (og Jan Mayen) uten at det er fastsatt av Kongen. Det er ikke gjort.

Bestemmelsene i forurensningsloven kap 8 gir på flere punkter et styrket erstatningsrettslig vern i forhold til det som ville følge av alminnelige erstatningsregler. Dette betyr at det gjelder et svakere erstatningsrettslig vern ved forurensningsskader på Svalbard enn på fastlandet.

Om det er forurensningslovens regler eller andre lovfestede erstatningsregler som skal gjelde, er søkt løst i § 53 første jf fjerde ledd, men spørsmålet er mer komplisert enn bestemmelsens ordlyd kan gi inntrykk av. Generelt vil forurensningslovens regler om hva som kan kreves erstattet og særlige bevisregler gjelde også der ansvarsgrunnlaget følger av en særlov.

Forurensningslovens regler gir imidlertid ikke noen generell rett til erstatning for miljøskader.

For det første gjelder reglene bare for skade voldt av forurensning, ikke for miljøskader som har andre årsaker. For det annet er det – så sant forurensningen var lovlig etter reglene om utslippstillatelse m v – bare rett til erstatning for forurensning som overstiger den naboettslige tålegrensen etter granneloven § 2. Denne tålegrensen er formulert slik at man må finne seg i skader og ulemper som ikke er urimelige eller unødige. I urimelighetsvurderingen legges det vekt på hva som er ventelig etter forholdene på stedet og om forholdene er verre enn det som pleier å følge av vanlige bruks- og driftsmåter på slike steder.

Videre er utgangspunktet at norsk erstatningsrett bare gir rett til erstatning for det økonomiske tap som noen lider, vanligvis ved skade på person eller ting i noens eie. Grannelovens regel om erstatningsansvar omfatter også tap voldt ved ulemper i naboforhold, men heller ikke denne bestemmelsen gir rett til erstatning for ikke-økonomisk skade. Miljøskader kan til dels innebære eller medføre skade på person eller ting som noen eier. Men den rene miljøskade – f eks nedgang i en bestand, et sår i landskapet eller beskadigelse av et kulturminne som ikke er i privat eie – gir ikke noen en rett til erstatning etter vanlige regler når det ikke oppstår et økonomisk tap. Forurensningsloven går her noe lenger, ved at den gir rett til erstatning for næringstap som baserer seg på utøving av allemannsrett (f eks fiske) og for utgifter til avbøting av forurensningsskade og gjenoppretting, jf om det siste § 57 bokstav b og d jf § 58.

9.5.3 Utvalgets overordnede vurderinger

Utvalget konstaterer at reglene om erstatningsansvar frembyr et komplisert bilde med tanke på miljøskadene. Det gjelder også for forurensningslovens regler, som nok har fått mindre betydning i praksis enn man forestilte seg da

reglene ble vedtatt i 1989. De er hverken gjort gjeldende eller utformet med tanke på Svalbard. *Utvalget* bemerker at tilknytningen til den naborettslige tålegrensen kan virke lite treffende i forhold til villmarka på Svalbard, og at regelen om tålegrense – som lett kan føre til at en gradvis forverring av miljøet kan skje erstatningsfritt – samsvarer dårlig med en målsetting om særlig høy miljøstandard.

Utvalget peker videre på at det erstatningsrettslige utgangspunkt om at bare det økonomiske tapet blir erstattet, lett kan føre til at miljøskader kan bli påført uten at noen blir erstatningsansvarlig. Uten særskilt hjemmel kan man ikke legge til grunn uten videre at det kan kreves erstatning for utgiftene til gjenoppretting som ikke tjener til å avbøte økonomisk tap.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn en egen erstatningsbestemmelse med sikte på miljøskader på Svalbard. Det er naturlig å ta utgangspunkt i forurensningslovens regel om objektivt ansvar, som bør gjelde generelt for alle slags miljøskader, ikke bare for forurensningsskade. *Utvalget* foreslår dermed et objektivt ansvar som skal gjelde selv om skadevolderen ikke har utvist noen uaktsomhet. En slik regel bidrar til å understreke det alminnelige prinsipp om miljømessig atferd. Erstatningsplikten bør knyttes til ulovlig miljøskade, men gjelde uten hensyn til noen naborettslig tålegrense.

Avgrensningen av hvem som skal kunne holdes ansvarlig (ansvarssubjektet), bør skje etter samme linjer som i forurensningsloven. Selv om det her er langt fra full klarhet, finner *utvalget* ikke at forberedelsen av en miljøvernlov for Svalbard gir en naturlig foranledning til generell avklaring på dette punkt.

Mange overtredelser av miljøregelverket på Svalbard vil ikke utløse noe direkte økonomisk tap for noen privatpersoner. I slike tilfelle bør det kunne kreves erstatning for rimelige utgifter til eventuelle gjenopprettingstiltak. I endel tilfelle vil ikke dette være aktuelt, enten fordi gjenoppretting er umulig eller upraktisk, eller fordi gjenopprettingstiltak bare er aktuelt som følge av den samlede miljøbelastning, ikke som følge av den enkelte overtredelse. Etter vanlige regler vil man da bare kunne reagere mot overtredelsen med straff.

Utvalget mener at det vil gi et bredere spektrum av sanksjonsmuligheter om man får mulighet til å pålegge en erstatning som kan nyttes til å fremme miljømålene for Svalbard. En slik tankegang har vært fremme når det gjelder spørsmålet om sanksjoner mot overtredelse av miljøprotokollen til Antarktistraktaten. Det vil også gjøre det lettere å få til en likeartet sanksjonering av de miljøskader som lar seg måle i individuelle økonomiske tap, og de miljøskader hvor dette ikke lar seg gjøre. I forhold til virksomhet som drar nytte av naturen på Svalbard kan det sies å være rimelig at de betaler erstatning om de ulovlig skulle volde skade på den samme naturen, selv om dette ikke medfører konkret økonomisk tap for noen. Ved å reagere med erstatning, blir det dessuten mulig å unngå straffesanksjoner som i forhold til andre overtredelser – herunder miljølovbrudd på fastlandet – vil virke påfallende høye. En erstatningsregel som foreslått vil være et eksempel på erstatning for ikke-økonomisk skade, noe man allerede har enkelte eksempler på i norsk rett (se reglene om oppreisning i skadeserstatningsloven 13 juni 1969 nr 26 §§ 3-5 og 3-6).

9.5.4 Utvalgets forslag til lovbestemmelse. Nærmere om miljøerstatning uten hensyn til økonomisk tap

I tråd med de prinsipielle synspunktene under "*Utvalgets overordnede vurderinger*" i kap 9.5.3 foreslår *utvalget* bestemmelser om erstatningsplikt i utk § 93. I utgangspunktet bygger bestemmelsen på reglene i forurensningsloven kap 8. Men ut fra rettspedagogiske hensyn og fordi forholdene på Svalbard er andre og mer oversiktlige enn på fastlandet, kan bestemmelsen utformes enklere enn reglene i forurensningsloven. Erstatningsregelen i lovforslaget skal gjelde like godt for andre miljøskader som for forurensningsskader.

Etter forurensningsloven kan det kreves erstatning for skade som følge av lovlig forurensning bare dersom skaden overstiger tålegrensen etter graneloven. Som fremhevet ovenfor i 9.5.3, er det lite naturlig å operere med en naborettslig tålegrense ved miljøskader på Svalbard. Spørsmålet blir derfor om miljøskader fra en virksomhet skal kunne utløse erstatningsansvar uansett om virksomheten var lovlig eller ikke. *Utvalget* mener også på dette punkt at Svalbard kan sies å stå i en annen stilling enn fastlandet. Virksomhet som kan volde miljøskader, skal ha tillatelse etter lovforslaget. Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse, legger *utvalget* opp til at det tas stilling til hvilke miljøvirkninger som virksomheten må påregnes å få, og vurderingen skal skje i lys av de særlig høye miljømål for Svalbard. Det er da neppe grunn til at miljøvirkninger som tillatelsen omfatter, skal kunne utløse et erstatningsansvar.

Når det gjelder miljøerstatning uten at den skal dekke et individuelt økonomisk tap, er det klart at dette bare bør bli aktuelt hvor det foreligger en lovovertrjedelse. Det kan reises spørsmål om en slik regel bare bør gjelde der det er oppstått miljøskader, eller om den bør gjelde ved alle overtrjedelser av lovens regler. Bl a fordi det er tale om en nyskaping, er *utvalget* blitt stående ved at en overtrjedelse som bare har skapt fare for miljøskade uten at skaden er inntrådt, ikke bør gi grunnlag for slik erstatning.

Når det ikke er oppstått noe individuelt økonomisk tap – medregnet utgifter til gjenoppretting – må miljøerstatningen fastsettes ut fra andre kriterier. Det bør ikke være slik at miljøerstatning skal fastsettes for alle overtrjedelser. Både spørsmålet om det overhodet skal pålegges overtrjederen å betale miljøerstatning, og hvor stor erstatningen skal være, bør bestemmes ut fra betydningen av de miljøgoder som er påvirket, miljøskadens omfang og varighet, overtrjederens skyld, og hvilke sanksjoner som for øvrig blir pålagt. *Utvalget* foreslår å lovfeste som et uttrykkelig minstekrav at miljøskaden må være «ikke ubetydelig» for at skadevolderen skal kunne pålegges miljøerstatning uten at skaden har medført økonomisk tap for noen.

Utvalget foreslår at det i første hånd bør være sysselmannen som fastsetter miljøerstatning uten økonomisk tap. Avgjørelsen bør være tvangsgrunnlag for utlegg. Men det bør samtidig være mulig å få domstolenes prøving av alle sider ved erstatningsspørsmålet. Det kan skje ved at et utlegg påklages til namsretten og saken eventuelt overføres til behandling etter reglene for søksmål, eller ved å reise sivilt søksmål direkte. Dessuten bør sysselmannen kunne ta med et slikt erstatningskrav i en straffesak, og eventuelt bør også skadevolderen kunne kreve det prøvd i en straffesak. Dette innebærer en utvidelse i forhold til de alminnelige regler i straffeprosessloven § 3, og for behandlingen i straffesaken vil da reglene i straffeprosessloven kap 29 gjelde. Hvis sysselmannen mener det bør reageres med både straff og erstatning, er det rimelig å tro at erstatningskravet vil bli tatt med i forelegg eller tiltalebeslutning. Et selvstendig vedtak om erstatning for ren miljøskade vil i praksis bare bli aktuelt når det ikke reises straffesak.

Med slike overprøvningsregler, og siden miljøerstatningen hverken er betegnet som eller har rettsvirkning som straff, byr forholdet til Grunnloven § 96 ikke på problemer.

Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kan det være spørsmål om sysselmannens avgjørelse må regnes som et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven. *Utvalget* antar at gode grunner taler for å anvende forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak. Men vedtaket bør ikke kunne påklages når det åpnes for at domstolene kan prøve avgjørelsen fullt ut i samband med tvangsfullbyrdingen eller ved selvstendig søksmål, eventuelt i en straffesak dersom både straffansvar og erstatningsansvar blir gjort gjeldende.

Etter *utvalgets* mening bør man sikre at miljøerstatning etter disse reglene blir brukt til å fremme miljømålene for Svalbard, selv om det ikke nødvendigvis skjer i tilknytning til den aktuelle miljøskaden. Vi viser om dette nærmere til "*Svalbards miljøvernfond*" i kap 9.8.

Svalbardmiljølovens regler om erstatning for miljøskade bør ha bredest mulig anvendelsesområde, og bør særlig gjelde i stedet for forurensningslovens erstatningsregler. Når det gjelder erstatningsregler i særlovgivningen, kan dette stå i en annen stilling. I mange tilfelle vil svalbardmiljølovens regler gi den sterkeste rettsstilling for miljøverdiene. Men enkelte erstatningsregler – bl a sjølovens regler – bygger på internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av. *Utvalget* foreslår derfor at svalbardmiljølovens erstatningsregel ikke skal gjelde i slike tilfelle. Dette vil særlig ha betydning i forhold til sjøloven og atomenergilovent.

9.5.5 Erstatning for tap som følge av miljøverntiltak, herunder erstatning for rådi-gehetsinnskrenkninger

Miljøverntiltak kan på flere måter forårsake tap for privatpersoner, slik at de kan reise spørsmål om erstatning fra det offentlige for tapet:

- Miljøvernlovgivningen og vedtak i medhold av den kan medføre rådi-gehetsinnskrenkninger som medfører tapte gevinster ved å begrense lønnsom eksisterende virksomhet, eller ved å redusere verdien av privat eiendom fordi mulighetene for fremtidig lønnsom utnyttning forhindres
- Miljøvernlovgivningen kan volde merutgifter ved å pålegge fordyrende investeringer eller fremgangsmåter for å beskytte miljøet
- Miljøvernlovgivningen og vedtak i medhold av den kan skape eller opprettholde en faktisk fare for skade, eller forhindre skadelidte fra å treffe tiltak mot skade. Isbjørnfredningen er det mest nærliggende eksempel på Svalbard.

I alle de tre gruppene av tilfelle er det rettslige utgangspunkt at det ikke vil inntre noe erstatningsansvar for det offentlige.

I den først nevnte gruppen av tilfelle fører ulovfestede synspunkter om erstatning for rådi-gehetsinnskrenkninger, basert på Høyesteretts praksis til at det normalt ikke skal betales erstatning.¹⁵ Denne praksis er lagt til grunn ved fredning etter naturvernloven. For de mest inngripende vernevedtak etter naturvernloven – naturreservat, biotopfredning og naturminner – er det imid-

15. Rettspraksis har likevel knesatt erstatningsplikt for rådi-gehetsinnskrenkninger etter vassdragsloven 15 mars 1940 nr 3 § 18 for å beskytte drikkevannsmagasiner mot forurensning, jf Rt 1986 s 430.

lertid fastsatt særlige erstatningsregler i naturvernloven § 20. Etter disse reglene er utgangspunktet at staten skal gi erstatning for fredningen som om det var tale om ekspropriasjon.

I den andre gruppen av tilfelle er det knapt tenkelig med noe erstatningsansvar for det offentlige så lenge fordyrelsen skyldes et lovlig vedtak. Det er for øvrig i samsvar med prinsippet om at forurenseren skal betale, og mer generelt at miljøpåvirkeren skal betale, jf utk § 9, at det ikke gis erstatning i disse tilfelle.

Når det gjelder den tredje gruppen av tilfelle, er det et sikkert utgangspunkt etter norsk rett at folk må ferdes i naturen på egen risiko. Et faremoment som er skapt ved dårlig vedlikehold av tilretteleggingstiltak vil normalt heller ikke utløse erstatningsansvar når faren realiserer seg. Rent unntaksvis kan det likevel tenkes at mangelfull informasjon eller karakteren av en «felle» må anses som så uaktsom at det kan medføre erstatningsansvar. Består faren i at det er gitt tillatelse til en skadevoldende virksomhet, vil det klare utgangspunkt være at erstatning bare kan kreves av den umiddelbare skadevolder, og ikke av det offentlige som har gitt tillatelsen.¹⁶

I denne gruppen er det flere eksempler på at det er innført statlige erstatningsordninger. I fast landsregelverket kan det særlig vises til reglene om erstatning for skade som rovvilt volder på bufe og tamrein.¹⁷ Disse reglene har en viktig distrikts- og næringspolitisk side, og har også hatt til formål å skape større forståelse for rovviltfredningen på fastlandet.

For Svalbard har forskr 11 august 1978 i § 15 annet ledd en bestemmelse om at sysselmannen etter nærmere retningslinjer fastsatt av departementet, kan gi erstatning for skader som fredet vilt har voldt på Svalbard. Bestemmelsen gjelder nå bare for sjøpattedyr og har ingen praktisk betydning. Miljøverndepartementet har fastsatt retningslinjer 10 mai 1982. I retningslinjenes punkt II gis det adgang til å yte billighetserstatning til skadelidte som oppfyller vilkårene i punkt III. Her kreves det at «skadelidte har gjort det som med rimelighet kan gjøres for å avverge eller redusere skaden sett i forhold til de verdier som står på spill, foreliggende skaderisiko og gjeldende fredningsbestemmelser». Det skal videre «tas hensyn til skadelidtes økonomiske kår og muligheter for selv å bære påført tap», og det gis ikke erstatning for skader som det er mulig å forsikre seg mot. Søknad om erstatning må etter punkt IV sendes innen tre måneder etter den skadevoldende hendelsen. Hjemmelsbestemmelsen i 1978-forskriften er i viltforskriften av 1996 erstattet med en hjemmel til å gi forskrifter om erstatning for skader forvoldt av fredet vilt (viltforskr § 22 første ledd nr 2). Men det er ikke gitt noen slik forskrift, og det kan nå være tvilsomt om retningslinjene av 1982 står ved lag i forhold til skadevoldt av landpattedyr og fugler. Fordi ordningen er karakterisert som en billighetserstatning – som ikke krever hjemmel – synes det mest nærliggende å anta at den fortsatt gjelder generelt. Men *utvalget* er ikke kjent med at det i senere år har vært truffet noe vedtak om erstatning.

Utvalget vil ikke foreslå noen særlige erstatningsregler for noen av disse tilfellene på Svalbard. De fleste verneområder vil ligge fullt ut på statsgrunn, og en eventuell gevinst for private ved å utnytte rettigheter eller grunn må anses som meget usikker. Med nåtidens holdning til Svalbard som «den siste

16. Et eksempel på den motsatte regel har man ved ekspropriasjon til fordel for en privat ekspropriant, hvor det antas at staten har et subsidiært ansvar for ekspropriasjonserstatningen.

17. Se for tiden forskrift 8 mars 1993. Regjeringen har nylig lagt frem forslag å hjemle erstatningsordningen i en ny § 12 a i viltloven, jf Ot.prp nr 62 (1998-99).

villmark» og prioriteringen av miljøhensyn, kan en slik gevinst vanskelig anses som påregnelig. Det er derfor ikke grunn til å innføre noen særlige erstatningsregler som i naturvernloven. På bakgrunn av de alminnelige regler om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger er det heller ikke grunn til å ta med noen regel som kulturminneloven § 26 om forhåndsskjønn ved områdevern ut fra kulturminnehensyn.

Utvalget ser heller ikke tilstrekkelig grunn til å innføre noen regel om erstatning for staten for skade voldt ved særlige faremomenter ved svalbardnaturen, f eks skade voldt av isbjørn. Det vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser for innsatsen for vern av biologisk mangfold om skade voldt av fredete arter kan kreves erstattet av staten. Det kan også hevdes at særlig på Svalbard bør det legges til grunn at ferdsel, anlegg og aktivitet må skje på naturens premisser. Den rettslige uklarhet som er til stede ved at retningslinjene av 1982 består, bør bringes ut av verden ved at de oppheves.

9.6 Tvangsmulkt

Hverken svalbardloven eller noen av miljøforskriftene for Svalbard har med bestemmelser om tvangsmulkt. Men i moderne miljøvernlovgivning på fastlandet er det vanlig å ha med en bestemmelse som gir forvaltningen adgang til å pålegge tvangsmulkt som middel til å gjennomføre de rettslige krav som følger av loven eller forvaltningsvedtak etter loven. Det er da forutsetningen at vedtaket om tvangsmulkt utformes slik at det blir mulig for den ansvarlige å unngå tvangsmulkten ved å oppfylle sin forpliktelse. Tvangsmulktens størrelse må også være satt ut fra hensynet til å virke som et effektivt pressmiddel, ikke ut fra pønale hensyn. Bestemmelser om tvangsmulkt finnes bl a i forurl § 73 (der kalt forurensningsgebyr), produktkontrollloven § 12 og nå også i plan- og bygningsloven § 116 a. Naturvernloven, kulturminneloven, motorferdselloven, viltloven og innlandsfiskekloven har derimot ikke bestemmelser om forvaltningsmessig tvangsmulkt. Erfaringene særlig med forurensningsloven har vist at en bestemmelse om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt gjennomføringsmiddel.

Utvalget foreslår derfor at loven gir hjemmel for at miljøvernmyndighetene kan bruke tvangsmulkt til å gjennomføre bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Vi viser til utk § 94 med merknader.

9.7 Straff

9.7.1 Gjeldende rett

Etter svalbardloven § 2 gjelder norsk strafferett for Svalbard. Svalbardloven § 4 annet ledd setter straff av bøter eller fengsel inntil ett år for forsettlig eller uaktsom overtredelser av forskrifter gitt med hjemmel i § 4 første ledd, eller av for overtredelse av pålegg gitt i medhold av disse forskriftene. En tilsvarende straffebestemmelse er inntatt i de forskjellige miljøforskriftene, men de er altså nå uten selvstendig betydning ved siden av den alminnelige straffebestemmelsen i svalbardloven § 4 annet ledd. Strafferammen for overtredelser av miljøforskrifter gitt med hjemmel i svalbardlovens § 4 er i dag til dels lavere enn strafferammene i miljøregelverket på fastlandet, som er blitt vesentlig skjerpet på 1990-tallet.

I straffeloven er det særlig grunn til å merke den såkalte generalklausulen mot alvorlig miljøkriminalitet, som ble vedtatt i 1993 som § 152 b. Bestemmelsen gir adgang til å idømme straff på inntil 15 års fengsel for de aller mest alvorlige tilfelle av forurensningskriminalitet. Paragrafens annet ledd setter uttrykkelig straff på fengsel inntil 6 år for den som forsettlig eller uaktsomt påfører betydelig skade på et verneområde på Svalbard. Samme strafferamme gjelder for den som minsker en naturlig bestand av fredete levende organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse, eller som påfører betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning. Også begge disse alternativene kan tenkes å få anvendelse på alvorlig miljøkriminalitet på Svalbard.

9.7.2 Miljøkriminalitet og praktiseringen av straffebestemmelse på Svalbard

9.7.2.1 Registrert miljøkriminalitet

Kriminalitetsbildet på Svalbard skiller seg fra det som man generelt finner på fastlandet. Antall etterforskede straffbare forhold er lite, i overkant av 100 i året. Miljøkriminalitet utgjør en langt større andel av sakene enn på fastlandet.

Fra og med 1960 til og med 1969 ble det etterforsket 12 overtredelser av vernereglene på øygruppen. I perioden 1970 til og med 1979 er tallet 77. I tiden fra og med 1980 til og med 1989 ble 91 slike saker etterforsket. Fra og med 1990 til og med 30 desember 1998 er 104 saker registrert til etterforskning.

Det er en markert økning i antall etterforskede miljøovertredelser fra midten av 1970-årene, da effekten av forskriftene for verneområder fra 1973 viste seg for fullt. Den økende turismen til Svalbard er utvilsomt en viktig årsak til økningen i antall miljø saker. En stor del av de personer som er etterforsket for forgåelser på 90-tallet er turister, og mange av dem utlendinger.

I tråd med riksadvokatens rundskriv nr 1/99, har sysselmannen de senere år gitt vesentlig høyere prioritet enn før til etterforskning av miljøkriminalitet. Straffesanksjonene – dvs særlig bøtenivået – er nå betydelig strengere enn tidligere.

Miljøkriminaliteten på Svalbard innebærer særlige utfordringer for sysselmannen. Store avstander og spredt trafikk gjør det vanskelig å være «på rett sted til rett tid» og dermed oppdage kriminaliteten under utførelse. Det er grunn til å regne med at det skjuler seg betydelige mørketall i statistikken. Sysselmannen har de siste 4 år, særlig gjennom feltinspektørordningen, i langt større grad enn tidligere vært til stede ved de mest utsatte områdene i turistsesongen. Dette har trolig forebygget lovbrudd, men også medført at flere straffbare forhold er oppdaget og straffeforfulgt. Den fortsatte økningen i antall etterforskede saker betyr derfor ikke nødvendigvis at miljøkriminalitet begås hyppigere enn før, det er nok vel så sannsynlig at flere tilfeller enn tidligere oppdages av sysselmannen og undergis etterforskning. Det ses dessuten mer alvorlig på slike forgåelser i dag enn bare for få år siden. Turistenes ødeleggelse av spekkovnene i Magdalenefjorden pågikk i flere år uten at spesielle tiltak ble satt i verk. I dag ville souvenirplukking herfra medført store bøter.

9.7.2.2 Straffereaksjoner

Fra 1960 og frem til 31 desember 1998 er det vedtatt i alt 79 forelegg for straffbare forhold mot natur- og kulturmiljøet på Svalbard. Det er gitt 10 påtale-

unndatelser. 5 personer er domfelt (på grunnlag av forelegg som ikke er vedtatt, og deretter oversendt retten til pådømmelse). De strengeste reaksjoner som er gitt, er tre forelegg på kr 25000 til utenlandske turister for henholdsvis gravåpning på Ytre Norskøya og ulovlig ilandstigning på Moffen sommeren 1997 samt bålbrekking i fredet spekkovn på Lægerneset sommeren 1998.

Av totalt 284 anmeldte miljø saker i perioden 1960-1998 har dermed 94 endt med reaksjon i form av dom, vedtatt forelegg eller påtaleunndatelse. Det er ikke idømt betinget eller ubetinget fengselsstraff i perioden. De øvrige 190 er henlagt av sysselmannen. De mest alminnelige grunnlag for henleggelse er «manglende opplysninger om gjerningsmannen» og «bevisets stilling».

Sakenes art har endret seg over tid. Ulovlig felling av fredet vilt som isbjørn og reinsdyr var det mest vanlige frem til slutten av 1980-årene. I 1990-årene har brudd på vernereglene for de fredete områdene og kulturminneforskriften vært dominerende. Det er også en økende tendens til saker med utspring i «fotosafari» etter isbjørn.

Forurensningssaker har det vært lite av. Ved noen anledninger er det reagert med bot eller påtaleunndatelse mot mindre forurensing fra skip, men det kan synes som om de mest alvorlige tilfelle av forurensning/fare for forurensning har vært følger av lovlig virksomhet. Eksempler på dette er «Atlantic Prawn» (rekefiske i Hinlopen), «Maxim Gorki», «Hanseatic» (cruisetraffikk) og «Arctic Corsair» (fiske i Isfjorden). I de to sistnevnte sakene pågår det etterforskning mot skipsførerne for mulig overtredelser av straffelovens bestemmelser om forseeler i sjøfartsforhold.

9.7.2.3 Eksempler på miljøovertredelser i 1996 – 1998

«Tagging» i kulturminneområde i Virgohamna, Nordvest-Spitsbergen Nasjonalpark i august 1996.

I august 1996 var et skoleskip tilhørende et nederlandsk sjøfartsinstitutt på ekspedisjon rundt Svalbard som et ledd i markeringen av 400-årsjubileet for Willem Barentsz' ferd i 1596.

Søndag 11.8. lå skoleskipet for anker i Virgohamna, som er et av Svalbards høyest prioriterte kulturminneområder. Her finnes bl.a. unike minner fra tiden omkring siste århundreskifte da stedet var en base for en rekke ballong- og luftskipsekspedisjoner som hadde Nordpolen som mål. Området er således et av de mest betydningsfulle i europeisk ekspedisjonshistorie, og sommeren 1996 ble det brukt betydelige midler for å gjøre kulturminnene mer tilgjengelige for publikum.

To kadetter fra skipet tok seg i land, og på en stor stein ca 20 meter fra ytterpunktet av restene av hangaren til ballongfareren Salomon August Andrée, malte de skipets navn og årstallet for ekspedisjonen. Handlingen var en overtredelse av kulturminneforskriften § 9 jf § 6. Etter § 9 er det bl a forbudt å skjemme et fredet fast kulturminne, og etter § 6 gjelder dette forbudet også for en sikringssone på 100 meter rundt et fredet, fast kulturminne.

Taggingen ble oppdaget av en annen turoperatør og meldt til sysselmannen. Etterforskningen identifiserte gjerningspersonene som kadetter ved det nederlandske sjøfartsinstituttet. Instituttet ble bøtelagt som foretak med kr 10 000 og måtte i tillegg betale en erstatning på kr 30 000 for sysselmannens utgifter til å fjerne malingen. Instituttet sterkt beklaget det inntrufne, og understreket at det skyldtes tankeløshet og manglende kunnskap om regelverket, og ikke på noen måte var gjort for å skjemme kulturminnet, som jo instituttet hadde den største respekt for.

Gravåpning på Ytre Norskøya, Nordvest-Spitsbergen i august 1997

Sysselmannen driver en utstrakt informasjonsvirksomhet på øygruppa, men er avhengig av turoperatører og turister som er seg sitt ansvar bevisst og melder fra om mulig ulovlig adferd. Onsdag 20 august 1997 fikk vakthavende sysselmannsbetjent telefon fra en turleder som meldte om en grav på Ytre Norskøya som bar preg av nylig å ha blitt åpnet. Det ble umiddelbart foretatt utrykning med politietterforsker og en av sysselmannens kulturminnekonsulenter. På Ytre Norskøya ligger restene av en av Svalbards største hvalfangststasjoner fra 16- og 1700-tallet med 13 spekkovner og hele 185 graver. I gravene ligger levningene av fangstfolk fra en rekke nasjoner.

Etterforskningen viste at gjerningspersonene var turister på en nederlandsk seilskute på tur langs nordkysten av Spitsbergen. Da skipet ankom Longyearbyen etter fullført reise, ble kapteinen pågrepet og foreholdt mistanken. Han erkjente straks forholdet og beklaget meget sterkt sin handlemåte. Kapteinen ga inntrykk av å være en i utgangspunktet miljøbevisst og skikkelig person, men hadde i ubetenksomhet begått et alvorlig brudd på vernereglene. Han vedtok et forelegg på kr 25 000.

Ulovlig landstigning på Moffen i juli 1997

I september 1997 ble sysselmannen oppringt av en Tromsø-mann som mente at han var forevist bilder fra øya Moffen av mannskap på en fransk båt som lå ved havn i Tromsø. Moffen er en av Svalbards viktigste liggeplasser for hvalross, og ble fredet som naturreservat i 1983. I tidsrommet 15 mai – 15 september er det av hensyn til hvalrossen forbudt å ferdes på øya og i en sjøsone ut til 300 meter rundt øya. Det ble umiddelbart sendt en etterforsker fra sysselmannskontoret til Tromsø. Mannskapet på båten ble tatt i avhør, og erkjente at de i juli hadde vært i land på Moffen og tatt bilder av seg selv blant hvalrossene.

De visste at hvalrossen var fredet, men hadde ingen anelse om at det var forbudt å gå iland på Moffen. Kapteinen på turen var reist tilbake til Frankrike. Han ble sporet opp og ilagt en bot på kr 25 000. De to besetningsmedlemmene fikk kr 10 000 i bot hver. Samtlige vedtok bøtene, og kapteinen betalte for alle tre. Fotografiene fra øya ble beslaglagt og inndradd av sysselmannen, og utgjør klare illustrasjoner på miljøkriminalitet under utførelse.

Fotosafari etter isbjørn på Isfjorden i mai 1998

Den 20 mai 1998 var en sysselmannsbetjent øyenvitne til to personer som i ca. 5 minutter jaget en isbjørn med snøscootere på fjordisen utenfor Bjørndalen i nærheten av Longyearbyen. De to ble pågrepet og siktet for overtredelse av viltforskriften § 3 tredje ledd, som forbyr oppsøking av isbjørn slik at den blir forstyrret og uroet på en måte som kan medføre fare for så vel isbjørn som mennesker. Saken fikk bred medieomtale. Ved Nord-Troms herredsretts dom 27 januar 1999 ble den ene dømt til betinget fengsel i 21 dager og kr 27 000 i bot, og den annen idømt en bot på kr 15 000. Forskjellen i straffutmåling skyldes at den ene var påvirket av alkohol under kjøringen. I begrunnelsen for straffutmålingen uttalte retten at det har skjedd en utvikling i synet på miljøkriminalitet de siste årene som nødvendiggjør et strengt straffenivå. Dommen er rettskraftig.

Bålbrenning i fredet spekkovn på Lægerneset i juni 1998

Under en inspeksjonstur i juni 1998 oppdaget sysselmannens kulturminnekonsulent at det var brent bål i en fredet spekkovn på Lægerneset i Hornsund, Sør-Spitsbergen nasjonalpark. Kulturminnet var skjemt, men ikke ødelagt i særlig grad. Det er imidlertid fare for at handlingen vil påskynde erosjonsprosessen i ovnen slik at den fortere vil gå til grunne. Etterforskningen viste at det var besetningen på et nederlandsk turistfartøy som hadde gjort dette i ubetenksomhet. Kapteinen ble bøtelagt med kr 25 000 og to av mannskapet med kr 10 000 hver for overtredelse av fredningsbestemmelsen i kulturminneforskriften. Foreleggene ble først vedtatt to dager før hovedforhandling skulle avholdes i Nord-Troms herredsrett i Tromsø.

9.7.3 Utvalgets vurderinger

Både i lovgivningen og i påtalemyndighetens praksis på fastlandet er det i de siste 10-15 år lagt vesentlig større vekt på strafferettslige reaksjoner mot overtredelser av miljøregelverket. For påtalemyndighetens del kan særlig vises til Riksadvokatens prioriteringsdirektiv, rundskriv nr 1/99. I lovgivningen er straffesanksjonene skjerpet i flere lover, senest ved å heve den alminnelige strafferamme i naturvernloven til bøter eller fengsel inntil ett år med adgang til å idømme fengsel inntil to år ved særdeles skjerpende omstendigheter. Det klareste uttrykket for lovgivernes strengere syn på miljøkriminalitet er vedtakelsen av straffeloven § 152 b, jf 9.7.1 ovenfor.

Utvalget finner det på denne bakgrunn klart at svalbardmiljøloven må inneholde straffebestemmelser som gjenspeiler miljøverdiene på Svalbard. De store avstandene og folketomme områdene på Svalbard gjør at det kan være tilfeldig om en overtredelse blir oppdaget og møtt med straffesanksjoner. Det er derfor av desto større allmennpreventiv betydning at reaksjonen er merkbar. *Utvalget* vil på dette grunnlag slutte seg til det alminnelige bøtenivå som i senere tid er utviklet. Samtidig vil *utvalget* påpeke at bøtenivået må ses i sammenheng med andre reaksjoner, som inndragning og erstatning etter utvalgets forslag til § 93. *Utvalget* vil også understreke hvor viktig det er å forebygge miljøkriminalitet, bl a ved informasjon til allmennheten om miljøverdier og regelverk.

Utvalget mener at den øvre strafferammen må gjenspeile miljøverdiene på Svalbard og ta hensyn til de strafferammer som er trukket opp i fastlandslovgivningen. Samtidig må strafferammen settes på bakgrunn av at særlig alvorlige tilfelle kan rammes av generalklausulen mot miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b. På denne bakgrunn foreslår *utvalget* en alminnelig strafferamme på bøter eller fengsel inntil ett år, med en utvidet ramme på fengsel inntil tre år ved inntrådt eller fare for betydelig miljøskade eller særdeles skjerpende omstendigheter for øvrig.

Straffeloven § 2 bestemmer at straffbare handlinger som kan medføre fengsel over 3 måneder, er forbrytelser med mindre annet særskilt er bestemt. Med utvalgets forslag til strafferamme må det i tilfelle bestemmes uttrykkelig at overtredelse skal regnes som forseelse. Gjøres dette, bør det etter utvalgets oppfatning særskilt fastsettes at også forsøk er straffbart, jf straffelovens § 49 annet ledd.

Det har enkelte prosessuelle virkninger om en straffbar handling regnes som forbrytelse eller forseelse. Særskilt kan nevnes at sysselmannen som politimester ikke kan utferdige tiltale i noen miljø saker fra

Svalbard hvis overtredelser karakteriseres som forbrytelser, jfr. straffeprosessloven § 67 og påtaleinstruksen § 22-2. Derimot kan sysselmannen utferdige forelegg i sakene med etterfølgende kontroll fra statsadvokaten, jfr. straffeprosessloven § 67 og påtaleinstruksen §§ 20-3 og 20-7. Det er et etablert samarbeid mellom sysselmannen og Statsadvokatene i Troms og Finnmark, og det behøver derfor ikke forsinke saksgangen nevneverdig om sysselmannen må oversende til statsadvokaten for vurdering de saker der det innstilles på tiltale for Nord-Troms herredsrett.

Utvalget bemerker at overtredelser av miljøreglene for Svalbard i dag blir regnet som forbrytelser, etter at strafferammen i svalbardloven § 4 annet ledd ble hevet til fengsel i ett år i 1991. Det kan ha en viss pedagogisk betydning at forgåelser mot Svalbards naturmiljø og kulturminner også i fremtiden blir kategorisert som forbrytelser. Etter en samlet vurdering er *utvalget* kommet til at straffbare overtredelser av svalbardmiljøloven bør følge den prosessuelle hovedregel i henhold til strafferammen, og dermed regnes som forbrytelser.

9.8 Svalbards miljøvernfond

9.8.1 Svalbardtraktatens bestemmelser

Svalbardtraktaten bestemmer i artikkel 8 annet ledd:

«De skatter, gebyrer og avgifter som opkreves skal utelukkende komme de nevnte områder til gode og kan bare pålegges i den utstrekning som deres øiemed tilsier.»

Med «de nevnte områder» forstår bestemmelsen de områder som svalbardtraktaten gjelder for, jf foran "*Svalbardtraktaten*" i kap 4.1.1. Så langt artikkel 8 annet ledd gjelder, innebærer den at oppkrevde avgifter, gebyrer og skatter («taxes, dues and duties») må anvendes på Svalbard og ikke på fastlandet.

Rekkevidden av bestemmelsen har vært omstridt på flere punkter. For det første er det spørsmål om bestemmelsen gjelder generelt, eller bare for bergverksdrift eller for aktiviteter som likebehandlingsprinsippet i svalbardtraktaten gjelder for. Videre kan det være uklart hvilke pengeytelser den gjelder for, særlig om den gjelder generelt for gebyrer og for vederlag for tjenester fra det offentlige.

Utvalget finner ikke grunn til å ta detaljert stilling til disse spørsmålene om hvordan traktaten skal forstås. Vi har lagt vekt på å finne en løsning som kan være både hensiktsmessig i lys av lovens formål og trygg i forhold til svalbardtraktatens bestemmelse.

9.8.2 Legimitet for det offentliges pengekrav

Utvalget foreslår i lovforslaget flere bestemmelser som vil gi det offentlige grunnlag for pengekrav mot private. Bakgrunnen for disse reglene er slik at de ikke kan ses som generell skattlegging. De er begrunnet på annen måte.

Noen av bestemmelsene knytter seg til betaling for tjenester, jf utk § 70 om avløps- og avfallsgebyr. Disse bestemmelsene kan ses som utslag av prinsippet om at forurensere skal betale, jf utk § 9, og betalingen skal dekke kostnadene ved avløps- og avfallstjenester. *Utvalget* har derfor foreslått den begrensning at gebyrene samlet sett ikke må overstige kostnadene til henholdsvis avløpsanlegg og avfallsbehandling. Dette betyr ikke at gebyret nødvendigvis

skal differensieres slik at hver forbruker betaler akkurat det som tjenesten til vedkommende koster. Bestemmelsen i lovutkastet setter ikke opp bestemte krav til fordelingen av de samlede kostnader på brukerne. Grensene her vil først og fremst følge av det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om å unngå usaklig forskjellsbehandling.

Et eventuelt gebyr for tilreisende (utk § 76) og erstatning for ren miljøskade (utk § 93 tredje ledd) vil derimot ikke fremstå som betaling for konkrete tjenester. Men hvis en erstatning for ren miljøskade går inn i statskassen og brukes til formål uten sammenheng med de verdier som ble forringet, vil det svekke erstatningens gjenopprettende funksjon og gi den sterkere karakter av straff. *Utvalget* mener en slik erstatningsregel, som det foreslår som et ledd i regelverket for å beskytte naturmiljø og kulturminner på Svalbard, vil ha størst legitimitet dersom erstatningssummene nyttes til beste for miljøet på Svalbard. For et eventuelt gebyr for tilreisende vil en slik ordning være hensiktsmessig dersom man ikke skal risikere å bli utsatt for kritikk på grunnlag av Svalbardtraktaten artikkel 8 annet ledd.

Et eventuelt gebyr for tilreisende etter utk § 76 kan ikke ses som en betaling for tjenester eller vederlag for bruk av allemannsretten. Det er et rotfestet prinsipp i norsk miljørett og friluftspolitikk at allemannsretten til ferdsel skal kunne utøves vederlagsfritt. Gebyr for jaktkort og fellingsgebyr (utk § 30 annet ledd) kan i større grad ses som en form for vederlag, og står nærmest i en mellomstilling mellom gebyr for tilreisende og avløps- og avfallsgebyr. Det samme gjelder for fiskekortavgift. På fastlandet blir disse gebyrene brukt til viltstell og fiskekulturtiltak, men det er tvilsomt om det i praksis er grunnlag for en slik anvendelse på Svalbard.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn – dels Svalbardtraktaten, dels legitimiteten for de aktuelle pengekrav – at visse innbetalinger til det offentlige bør behandles og disponeres etter særskilte regler, i form av et miljøvernfond for Svalbard. Dette kan også gi et finansieringsgrunnlag f eks for ønskelige skjøtselstiltak for naturmiljøet og kulturminner på Svalbard.

9.8.3 Forslaget om Svalbards miljøvernfond

Svalbards miljøvernfond vil være statseid. Fondet bør ikke regnes som noe eget rettssubjekt. Men for disponeringen av fondets midler vil det til dels gjelde andre regler enn når det gjelder statsmidler for øvrig.

Lignende ordninger finnes på flere andre områder. *Viltfondet* er etablert etter viltloven § 43, og omfatter jegeravgift og fellingsavgift samt inntekter knyttet til fallvilt og ulovlig felt, fanget eller innført vilt m v, jf viltloven § 48. Viltfondets midler kan bare brukes til fremme av viltforvaltningen, jf viltloven § 43. Fordelingen av midler skal i hovedtrekk fremgå av Miljøverndepartementets budsjettproposisjon. En tilsvarende ordning er etablert etter innlandsfiskeoven § 29, *Statens fiskefond*. I fiskefondet inngår fiskeravgiften som må betales for å kunne fiske, jf innlandsfiskeoven § 30, samt verdien av ulovlig fanget anadrom laksefisk, jf lovens § 47. Retningslinjene for disponeringen svarer til det som gjelder for Viltfondet.¹⁸ Et eksempel fra en annen sektor er *Konsesjonsavgiftsfondet*, som består av konsesjonsavgifter etter vassdragsreguler-

18. Se Stortingets vedtak ved behandlingen av St prp nr 1 (1988-89) for Miljøverndepartementet, og som eksempel senest St prp nr 1 (1998-99) for Miljøverndepartementet s 115-22.

ingsloven 14 desember 1917 nr 17, jf dens § 11 nr 2 første ledd, og tvangsmulkt etter lovens § 12 nr 21 annet ledd.

Utvalget foreslår at Svalbards miljøvernfond skal omfatte gebyr for jaktkort, fiskekort og fellingstillatelse, jf § 30. Dette vil være i tråd med ordningen med Viltfondet og Statens fiskefond på fastlandet. På grunn av Svalbardtraktaten kan det reises tvil om slike gebyrer oppkrevd på Svalbard kan gå inn i Viltfondet og Statens fiskefond. Videre foreslår vi at midler fra eventuelt gebyr for tilreisende (utk § 76) og fra erstatninger for ren miljøskade skal gå inn i fondet. Endelig foreslår *utvalget* at inndrevet tvangsmulkt (utk § 94) går inn i fondet. Det er neppe strengt nødvendig etter Svalbardtraktaten, men svarer til ordningen etter vassdragsreguleringsloven.

Utvalget foreslår at loven trekker opp noen hovedregler for disponering av fondet som kan suppleres av retningslinjer gitt av departementet. Utvalget mener det må unngås at fondet brukes til å dekke miljøforvaltningens ordinære administrative utgifter og sikres at fondet kommer lovens formål til gode. Fondet bør brukes til å finansiere tiltak som ikke dekkes av ordinære driftsmidler for sysselmannen. Fondets midler bør kunne brukes til tiltak i felt, særlig skjøtsel og vedlikehold, gjenoppretting av miljøforringelser, og til undersøkelser for å klarlegge miljøtilstanden og hva som forårsaker endringer i miljøet. I sammenheng med dette bør fondet kunne brukes til tilskudd også til private til slike tiltak, så sant det ikke gjelder kostnader som en miljøpåvirker selv bør dekke i tråd med prinsippet i utk § 9. Fondet bør også kunne brukes til informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak. Prioriteringen kan bero på hvor omfattende midler fondet får til rådighet, noe som særlig vil avhenge av om det blir innført et gebyr for tilreisende, jf utk § 76.

Utvalget foreslår at fondet administreres av et eget styre som departementet oppnevner. Sammensetningen av styret bør gjenspeile formålet med loven, og herunder ha både miljøfaglig innsikt og lokal forankring. Sekretariatet for fondet kan tenkes lagt til sysselmannsbestillingen.

Kapittel 10

Lovforslagets betydning i hovedtrekk for fastboende på Svalbard, forskning, bergverksdrift og reiseliv mv**10.1 Generelt**

Svalbardmiljøloven vil være et sentralt virkemiddel for å bevare Svalbards villmarkskarakter til glede og nytte for dem som oppholder seg på øygruppen i dag og for fremtidens generasjoner.

Alle som er på Svalbard, eller driver virksomhet på øygruppen, vil være bundet av lovforslagets aktsomhetsplikt til å vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelse.

Lovforslaget er på enkelte områder en rammelov og gir adgang for myndighetene til å gi forskrifter som vil ha mer konkret betydning for de ulike brukere enn selve loven. Det gjelder bl a bestemmelsene om verneområder og om høsting. På andre områder, f.eks kulturminner, arealplanlegging og regulering av virksomhet som kan ha betydning for miljøet inneholder lovforslaget hoveddelen av bestemmelsene. En rekke bestemmelser i lovforslaget vil dessuten gi myndighetene adgang til å treffe vedtak i det enkelte tilfelle. Dette vil skje istedenfor eller som supplement til regulering ved generelle bestemmelser i loven eller forskrifter med hjemmel i loven, eventuelt ved bindende arealplaner.

Forvaltningslovens regler om saksbehandling vil gjelde (bl a om utredningsplikt, forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, begrunnelse og klage).

10.2 Fastboende

For de fastboende på Svalbard vil lovforslaget i utgangspunktet ikke føre til vesentlige endringer. De fleste bestemmelsene i loven gjelder forvaltning av områder utenfor bosettingene, og vil i liten grad innskrenke fastboendes mulighet for jakt og friluftsliv i forhold til gjeldende regelverk. Når det gjelder motorisert ferdsel vises det til omtale nedenfor. Der forslagene medfører strengere regelverk vil det i hovedsak være rettet mot reiseliv, forskning og industriell virksomhet.

Når det gjelder endringer vedrørende bergverk, reiseliv og forskning som indirekte vil ha betydning for de fastboende, vises det til de påfølgende underkapitlene. For etablering av nye næringstiltak og derav arbeidsplasser, vil lovforslaget ha betydning i den grad tiltaket krever tillatelse. Hvorvidt tillatelse skal gis, vil bero på en konkret vurdering av miljøhensyn og andre svalbardpolitiske mål. Innenfor bosettingene kan kravet til en bedre miljøstandard føre til bedre miljø og trivsel.

Jakt, fangst og fiske

Dagens regelverk om jakt og fiske vil bli videreført. Det vil som nå bli krav om jaktkort og fiskekort, og det kan vedtas krav om jegerprøve. Lovforslaget gir rom for å begrense tillatelsen til jakt til fastboende på Svalbard dersom jakttrykket blir for stort. Det samme gjelder for fiske i vassdrag.

Fangstmenn kan etter søknad til sysselmannen få enerett til jakt og fangst i angitte områder. Det kan være aktuelt å gi forskrift om inndeling eller opprettelse av et begrenset antall fangstområder utenfor verneområdene, slik at denne inndelingen tjener som grunnlag for tildeling av eneretter. Også fangstfolk med slik enerett til høsting må følge de alminnelige reglene for høsting.

Ferdsel

Lovforslaget gjør det mulig å opprettholde dagens adgang til scooterkjøring for de fastboende, men nødvendiggjør en vurdering av miljøkonsekvensene i forbindelse med behandling og vedtak av forskrifter om scooterområder/traaseer. Samtidig tar lovforslaget høyde for en strengere regulering dersom hensynet til miljøet på Svalbard gir grunn for dette. I tillegg gir lovutkastet grunnlag for å begrense lokalbefolkningens snøscooterferdsel begrunnet i behovet for å separere motorisert og ikke-motorisert ferdsel. Ved å skille mellom områder hvor snøscooter tillates og områder som skal være fri for motorisert ferdsel, får fastboende et støyfritt område nær bosettingene.

Arealplanlegging

Den som ønsker å bygge innenfor planområdene har ansvaret for at utbyggingen er i samsvar med godkjent arealplan. Melding om bygging sendes sysselmannen. Dersom sysselmannen ikke har svart på meldingen innen tre uker, eventuelt fattet vedtak om at utbyggingen krever spesiell tillatelse, kan byggingen starte. Dette prinsippet er i tråd med gjeldende arealplanbestemmelser. Lovforslaget inneholder imidlertid bestemmelser om avløp og avfall som kan få betydning innenfor bosettingene.

Eier av bolig vil være pliktig til å sørge for at bygningen er tilknyttet anlegg for sanitært avløpsvann. Det kan pålegges gebyr for både bruk og tilknytning.

Avfall skal leveres i tråd med de til enhver tid gjeldende innsamlings- og returordninger. Departementet kan pålegge gebyr for innsamlingen av avfallet. Fastsettelse av størrelsen på gebyret skal være i tråd med kostnadene knyttet til drift av avfallsdisponeringen. Dette er et resultat av prinsippet om at forurenseren skal betale.

Hytter

Regelverket vil sikre at fritidshytter – som kan bli et knapphetsgode – forbeholdes fastboende og tidligere fastboende ved at det legges opp til lovfesting av regler om overføring av eiendomsretten til fritidshytter. Reglene vil i hovedsak samsvare med det som i noen grad har vært praktisert på Svalbard i forholdet mellom grunneier og hytteeierne, se "[Hytter](#)" i kap 8.2.4.8.

10.3 Forskning

Utvalget mener at forskningen i utgangspunktet skal vurderes på linje med annen virksomhet når det skal settes rammer for virksomheten som er påkrevet av hensyn til miljøet. På den annen side har forskningen en sentral rolle på Svalbard, som virkemiddel for å fremskaffe samfunnsnyttig kunnskap, og som viktig nasjonal og internasjonal aktivitet. *Utvalget* mener at lovforslaget ivaretar en rimelig balanse mellom disse hensynene, og legger til rette for en videre utvikling av forskningen på øygruppen innen miljøforsvarlige rammer.

- Forskjellige aktiviteter i forskningsøyemed krever tillatelse etter loven;
- etablering av infrastruktur
 - oppføring av tekniske installasjoner
 - fanging/felling av dyr
 - landing med luftfartøy
 - motorisert ferdsel utenfor etablerte løyper.

Infrastruktur/tekniske installasjoner

I tråd med Forskningsrådets strategi for forskning på Svalbard legger *utvalget* opp til at bygging av infrastruktur, inkludert forskningsinstallasjoner, i størst mulig grad bør skje innenfor dagens planområder. Utenfor planområdene er det lagt opp til en restriktiv praksis når det gjelder å gi tillatelse til inngrep.

Flora og fauna

Fanging/felling av fauna til vitenskapelig formål krever tillatelse, jf utk § 37. Det samme vil gjelde for merking av fugl og annet vilt.

For å kunne se sammenhengen og konsekvenser av større forskningssprosjekter over tid foreslås det innført krav om konsekvensutredning for prosjekter som kan få mer enn ubetydelig virkning på miljøet. F eks vil søknad om felling av mange dyr til bruk i et forskningsprosjekt måtte konsekvensutredes.

Institusjonene kan med fordel søke om tillatelser til flere prosjekter av gangen, gjerne før hver sesong. Det vil kunne lette arbeidet for sysselmannen og samtidig medføre at man kan få et bedre grunnlag for koordinering av f eks lufttransport. Sysselmannen vil få anledning til å legge vekt på den samlede belastningen i områdene som forskningen er tenkt foretatt i – samlet både i betydningen summen av forskning og sammenholdt med annen aktivitet som har påvirkning på miljøet.

Innsamling av flora til vitenskapelige undersøkelser vil i utgangspunktet ikke kreve tillatelse. Dersom det er behov for å samle inn/skade røttene eller dersom innsamlingen vil gjøre vesentlig inngrep i bestanden på stedet kreves det tillatelse fra sysselmannen, jf utk § 37. Et prosjekt som medfører vesentlig inngrep i bestanden på Svalbard vil måtte konsekvensutredes før eventuell tillatelse gis, jf utk § 58.

Innsamling av flora over tid i samme prosjekt, skal vurderes samlet i forhold til om innsamlingen vil gjøre vesentlig inngrep i bestanden og derfor kreve tillatelse.

Ferdsel

Lovens regler om ferdsel vil gjelde for den som driver med forskning som for andre. Det vil imidlertid som før være større adgang for å gi dispensasjon for vitenskapelige formål enn for andre interesser.

For å styrke styringen og kontrollen med den totale ferdselen på Svalbard innføres det blant annet forbud mot landing med luftfartøy utenfor godkjent landingsplass uten tillatelse fra sysselmannen. For å tilpasse kravet til forskningens bruk kan forskningsinstitusjoner og større forskningsprosjekter få vurdert søknad om landing feks før hver sesong innen bestemte områder. Rutiner for dette bør utarbeides i samarbeid mellom forskningen, flyoper-

atørerene og miljøvernmyndighetene. verneområdene krever ikke tillatelse etter gjeldende rett.

Når det gjelder bruk av snøscooter vises det til "*Utvalgets vurderinger*" i kap 8.4.6 om ferdsel.

Sikring av områder som er verdifulle for forskning

Lovforslaget gir som nå hjemmel for å opprette vernområder blant annet ut fra deres vitenskapelige betydning. I planområdene foreslås en ny hjemmel for å utlegge arealer som forskningsområder i arealplanen. For å unngå at forskningsvirksomhet blir forstyrret av annen aktivitet, kan det legges restriksjoner på ferdsel og settes skjerpede vilkår i tillatelse.

Verneområdene på Svalbard representerer urørte naturtyper og økosystemer og er viktige referanseområder for forskningen. Det er i forskningens egen interesse at områdene forblir mest mulig uberørt. Generelt kan det sies at i naturreservatene er det generelt ønskelig med minst mulig aktivitet, se "*Naturreservater*" i kap 6.5.4.4. Forskning som kan foretas andre steder, bør ikke foregå i naturreservatene. Det samme gjelder i mindre grad for nasjonalparkene.

Lovforslaget legger opp til at forskning i verneområdene skal reguleres av verneforskriften til det enkelte verneområde og blant annet bero på formålet med vernet, men det er gitt generell dispensasjonshjemmel i lovutkastet som blant annet sikrer at det vil være adgang til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene i vitenskapelig øyemed.

10.4 Bergverksdrift

Miljøvernloven vil sette de miljømessige rammene for bergverksdrift på linje med andre aktiviteter. Lovforslaget er ment å være et mer forutsigbart regelverk for næringsdrift enn gjeldende rett.

Den som ønsker å drive bergverksvirksomhet, det være seg prøveboringer, seismikkskyting eller starte gruvedrift, må søke sysselmannen om tillatelse i tillegg til de vilkår som må være oppfylt etter bergverksordningen og andre regelverk, f.eks forskrifter om sikkerhet ved oljeboring. Søknad om tillatelse erstatter meldeplikten etter naturvernforskriften som gjelder i dag.

Selv om det legges opp til en restriktiv praksis for å gi tillatelse til å bygge infrastruktur utenfor planområdene, sier lovforslaget i seg selv verken ja eller nei til nye etableringer. Det vesentlige er at vurderingsgrunnlaget før tillatelse gis skal være godt i forhold til miljøhensyn, jf reglen om konsekvensutredninger. Den endelige beslutningen vil som i dag være en avveining av tiltakets virkning på miljøet sett i forhold til næringsmessige og eventuelt andre svalbardpolitiske hensyn, jf "*Vurdering av om tillatelse skal gis*" i kap 8.2.4.6.

Innenfor planområdene må bygging/etablering av gruvedrift i noen tilfeller måtte ha tillatelse i tillegg til at virksomheten må være i tråd med godkjent arealplan. Det gjelder både for grunneiere og andre tiltakshavere.

Forurensning er i utgangspunktet forbudt, også innenfor planområdene. Ved etablering av ny bergverksdrift vil man måtte søke miljøvernmyndighetene om tillatelse dersom planlagt brukt teknologi kan medføre forurensning. I konsekvensutredningen skal det blant annet gjøres rede for hvilken teknologi som skal brukes og i tilfelle om det finnes mer miljøvennlig teknologi. Resultatene fra konsekvensutredningene vil være grunnlaget for

vurderingen om tillatelse skal gis eller ikke, eventuelt hvilke vilkår som skal stilles for tillatelsen. *Utvalget* mener på denne bakgrunn at lovutkastet gir et klarere og mer forutsigbart regelverk for bergverksdrift på Svalbard.

Forslaget innebærer at det vil bli forbudt å lande med helikopter utenfor godkjent landingsplass, med mindre man har tillatelse fra sysselmannen. Forbudet gjelder for alle grupper, inkludert landing i næringsøyemed. Lovforslaget gir sysselmannen adgang til å gjøre unntak fra forbudet. Når det gjelder feks prospektering etter geologiske ressurser hvor det kreves flere landinger i løpet av en sesong, kan sysselmannen behandle dette samlet og gi en tillatelse for hele sesongen. Tillatelse til landing kan anvises til bestemte plasser eller innenfor et avgrenset område. Hensikten med regelverket er bedre styring og koordinering av den totale ferdselen på Svalbard, og lovforslaget vil ikke stå i veien for at helikopter fortsatt skal kunne brukes i bergverksøyemed. Flyving mellom de godkjente landingsplassene som ligger i bosettingene, vil ikke kreve tillatelse.

10.5 Reiselivet

Svalbards natur- og kulturmiljø er helt sentralt i reiselivsproduktene på Svalbard. I reiselivsplanen for Svalbard, utarbeidet av Svalbard Næringsutvikling AS på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, er det et mål at utviklingen innen reiselivsnæringen skal skje med stor hensyntagen til Svalbards naturmiljø. Reiselivsnæringen har gjennom Svalbard Reiselivsråd gitt sin tilslutning til reiselivsplanen som også stadfester at de høye miljømålene som er satt av myndighetene, skal være førende for reiselivsarbeidet på Svalbard. Svalbardmiljøloven blir en viktig rammebetingelse for reiselivsutviklingen på Svalbard.

Lovforslaget vil ha betydning for reiselivet når det gjelder ferdsel, utbygging av overnattingskapasitet i planområdene og innkvarteringsmuligheter og annen infrastruktur utenfor planområdene.

Lovforslaget legger ikke til rette for at jakt og fangst skal kunne utvikles som et reiselivsprodukt på Svalbard, jf det overordnede prinsipp om begrenset høsting og at høsting kan forbeholdes fastboende.

Ferdsel

Lovforslaget vil legge til rette for at utvikling av reiselivsprodukter som medfører ikke-motorisert og motorisert ferdsel skal skje innenfor klare miljømessige rammer.

Lovforslaget hjemler en separering av motorisert og ikke-motorisert ferdsel som vil legge til rette for turer til fots, med ski eller hundespenn i snøscooterfrie områder i kort avstand fra bosettingene.

Lovforslaget er en rammelov, og sier ikke hvor de ulike områdene skal være, eller hvor store de skal være e l. *Utvalget* er imidlertid av den oppfatning at det bør etableres korridorer i dalfører og områder rundt Longyearbyen som gjør det attraktivt å selge reiselivsprodukter basert på tradisjonelt friluftsliv.

Det vil bli forbudt å lande med helikopter utenfor godkjent landingsplass med mindre man har tillatelse fra sysselmannen. Forbudet gjelder for alle grupper, inkludert reiselivet.

Lovforslaget vil i utgangspunktet ikke være til hinder for transport av betalende passasjerer mellom de godkjente landingsplassene som ligger i

bosettingene, men det foreslås en hjemmel for å kunne forby bruk av luftfartøy til turistformål.

Skip som har helikopter ombord kan ikke bruke disse til å frakte passasjerer i land, bortsett fra dersom man lander på en av de godkjente landingsplassene.

Lovens formål tilsier at det ikke er ønskelig med helikoptersightseeing med start og landing på de godkjente landingsplassene eller på skip. Dersom man får en utvikling i denne retningen, eller dersom man ønsker å være føre var en slik utvikling, kan man fastsette høye minstehøyder ved forskrift med hjemmel i loven som gjør helikoptersightseeing mindre interessant, eller forby bruk av luftfartøy til turistformål jf ovenfor.

Forslaget innebærer at tilreisende til Svalbard ikke skal kunne kjøre snøscooter i samme omfang som de fastboende. Nærmere regler om i hvilke områder og/eller traseer tilreisende skal kunne kjøre foreslås fastsatt ved forskrift. *Utvalget* legger til grunn at tilreisendes mulighet til scooterferdsel begrenses vesentlig i forhold til i dag, i hovedsak til Nordenskiöld's land og innenfor fastlagte traseer. Det oppfordres til samarbeid mellom miljømyndighetene og alle deler av reiselivet i arbeidet med forskriftene, som skal baseres på en avveining mellom miljøkonsekvensene og de tilreisendes behov. I dag oppfordrer Svalbard Reiselivsråd turoperatørene til å kjøre i fire gitte løyper, som vil kunne være et utgangspunkt for vurdering av hvor de fremtidige løypene skal gå.

I medhold av turistforskriften vil reisearrangører være ansvarlig for at de reisende følger traseene når de er med på organiserte opplegg.

Informasjonen bør utarbeides i samarbeid mellom sysselmannen, Info-Svalbard og uteleiebyråene.

Organiserte turer med båt vil være omfattet av regelverket for ferdsel til sjøs. Det legges ikke opp til konkrete endringer i selve loven, men gis hjemmel for forskriftsreguleringer. Se nærmere i "*Ferdsel*" i kap 8.4 om ferdsel.

Den største trusselen mot miljøet ved oversjøiske cruisevirksomhet er etter utvalgets vurdering faren for oljesøl, samt slitasje på vegetasjon og kulturminner. Vurderingen av hvorvidt man ønsker ilandstigning på de samme stedene år etter år, eventuelt om man ønsker å dirigere skipene til nye steder, kan variere over tid. Lovforslaget inneholder derfor hjemmel til å forby ilandstigning i visse områder og angi påbudte seilingsleder.

Utvalget har mottatt henvendelser om at det spilles høy musikk på oversjøiske cruisebåter, kritikk vedrørende tilbudene til passasjerene når de går i land mv. *Utvalget* er av den oppfatning at gjeldende rett regulerer dette godt nok i forhold til miljøhensyn gjennom bestemmelsene om motorisert ferdsel. Enhver som ferdes med blant annet båt har plikt til å vise særlig aktsomhet på steder av særlig betydning for dyrelivet. I tillegg er det en skjerpet aktsomhetsplikt for motorisert ferdsel når det gjelder forstyrrelse av dyrelivet. I lovforslaget videreføres disse prinsippene i utk § 71 om alminnelige regler for ferdsel i naturen.

Overnatting

Bygging av hoteller krever tillatelse og skal i tillegg være i tråd med godkjent arealplan. Før man sender inn søknad om bygging, skal det meldes fra til sysselmannen og sendes inn et forslag til utredningsprogram for konsekvensutredning av hoteldriften – også for virkninger av miljøet utenfor planområdet.

Utenfor planområdene gir lovforslaget hjemmel til å lage forskrifter om opphold i felt. For reiselivet kan det blant annet innebære at man må søke sysselmanen om tillatelse for eventuell etablering av hovedleire (basecamper) eller leiopphold av en viss varighet. Sysselmanen vil med hjemmel i en slik forskrift kunne angi hvor leiren skal ligge, størrelsen på leiren, avfallsdisponering mv.

I de senere år har det vært noe interesse for å bruke hytter på Svalbard for organiserte turer. I henhold til lovforslaget må den som ønsker å bruke hytter til dette søke sysselmanen om tillatelse til bruksendring av de hyttene som ønskes brukt.

Utvalget mener at det innenfor de rammer lovutkastet setter vil kunne videreutvikles et miljøtilpasset og lønnsomt reiseliv, der også hensynene til avveining mellom forskjellige reiselivsprodukter og bruk av naturen ivaretas.

Kapittel 11

Jan Mayen

11.1 Jan Mayen – beliggenhet og status

Jan Mayen er en 373 km² stor øy som stikker opp av Grønlandshavet, 600 km nordøst for Island og 500 km øst for Grønland. Øya ligger omtrent 1000 km fra både norskekysten og Svalbard. Den strekker seg 53 km i retning sørvest til nordøst mellom 70° og 72°N og mellom 8° og 9°V. Øya faller i tre deler, de berglendte Nord-Jan og Sør-Jan, med et smalere, lavere midtparti.

Siden 1929¹⁹ er Jan Mayen en del av Kongeriket Norge, jf lov 27 februar 1930 nr 2 om Jan Mayen § 1. Det rettslige utgangspunkt er altså det samme for Jan Mayen og Svalbard, til forskjell fra de antarktiske besittelser som er gjort til biland ved lov 27 februar 1930 nr 3. Svalbardtraktaten gjelder ikke for Jan Mayen, slik at norsk myndighet kan utøves over Jan Mayen uten hensyn til begrensninger som traktaten setter. At Jan Mayen er en del av riket, gjør at konvensjoner som Norge er forpliktet av, også gjelder i forhold til Jan Mayen hvis det ikke er tatt forbehold ved ratifikasjonen.

11.2 Miljøforhold og aktivitet²⁰

11.2.1 Miljøforhold på Jan Mayen

Jan Mayen er preget av vulkansk opprinnelse, og berggrunnen ligner mye på store deler av Island. Den snødekte vulkanen Beerenberg (2277 m) på Nord-Jan er fremdeles aktiv og hadde sitt seneste utbrudd i 1985. Fremdeles stiger det damp både av hovedkrateret og enkelte andre steder på øya.

Øya ligger i overgangen mellom arktisk og borealt klima med en månedlig middeltemperatur på Midt-Jan som varierer mellom +5°C og -6°C. Øya ligger i en lavtrykksbane som ofte fører mild luft sørfra. Årsnedbøren varierer med de topografiske forhold, men måles til omkring 700 mm på Midt-Jan.

Bortsett fra mindre områder midt på øya må Jan Mayen karakteriseres som nesten upåvirket villmark der de intakte økosystemene på land er nært koblet med de marine økosystemene. Landskapsformene er meget særpregete etter norsk målestokk, takket være øyas vulkanske bakgrunn, med hundrevis av kratre, størknede lavastrømmer og store hauger med aske. Store deler av øya er helt uten vegetasjon.

Øyas størrelse og avstand fra andre landområder gjør at artsrikdommen er begrenset. Plante- og dyreliv er preget av overgangen mellom arktisk og mildere klima. Sammenlignet med Svalbard kan Jan Mayen mangle høyarktiske arter, men til gjengjeld ha arter som krever et mildere klima.

Vegetasjonen domineres av småvokste urter, lav og moser. Det vokser ikke busker og trær på Jan Mayen. Enkelte arter er endemiske.

Pattedyrfaunaen er meget liten. Reinsdyr forekommer ikke. Det fantes en relativt stor bestand av fjellrev. Arten er nå på det nærmeste utryddet av jakt

19. Øya ble underlagt norsk suverenitet ved kgl res 8 mai 1929.

20. Oversikten nedenfor bygger i hovedsak på Gabrielsen et al: Natur- og kulturmiljøet på Jan Mayen, Norsk Polarinstitutt, Meddelelser nr 144 (Oslo 1997).

og fangst. Isbjørn opptrer streifmessig når iskanten ligger opp mot Jan Mayen vinterstid. Fuglefaunaen omfatter 27 hekkende arter og skiller seg ikke vesentlig fra Svalbard. Øya kan dessuten være raste- og hvileplass for flere arter under trekket. Rype finnes ikke.

Nordlaguna på Midt-Jan er det eneste ferskvannsøkosystemet som ikke tørker inn i tørre perioder. Det særkjennes ved en bestand av ferskvannsrøye som man antar har vært isolert fra omverdenen mellom 1500 og 4000 år.

Havfaunaen er rikere. Jan Mayen-området er en viktig kasteplass for flere selarter, og en rekke hval finnes i farvannet. Det har vært – og er – et betydelig fiske på flere fiskeslag i havområdene omkring Jan Mayen. Nær Jan Mayen er det også viktige forekomster av reke og haneskjell.

Gjennom beskatning er det særlig bestandene av fjellrev og haneskjell som er blitt sterkt påvirket. Røyebestanden har også vært beskattet. For øvrig er det skjedd en omfattende fangst på sel, hval og flere fiskeslag. Beskatningen av vandrende bestander må her ses i sammenheng med den beskatning som skjer utenfor Jan Mayen-området. Det er påvist langtransportert forurensning – trolig fra amerikanske kilder, men usikkert om dette kan ha påvirket bestandene av levende organismer merkbart.

Lokale forurensningskilder har liten betydning. Transport og lagring av olje skaper en viss risiko for oljeforurensning. Det er flere søppelfyllinger, hvorav en har PCB-holdig avfall.

11.2.2 Aktivitet i historisk tid

De første mulige belegg for kunnskap om Jan Mayen skriver seg fra 500-tallet, og det er grunn til å regne med at Jan Mayen var kjent i vikingtiden. Øya ble (gjen)oppdaget i 1614 av engelskmenn og nederlendere som ledd i hvalfangsten i ishavet. Øya har sitt navn etter den nederlandske oppdageren, og nederlenderne hadde flere hvalfangststasjoner på Jan Mayen på 1600-tallet. Det er fremdeles enkelte rester av spekk-kokeriene og noen hvalfangergraver.

Etter dette lå øya utenfor all aktivitet inntil en østerriksk-ungarsk vitenskapelig ekspedisjon tilbragte mer enn et år der i 1882-83. Tidlig på 1900-tallet begynte overvintringsekspedisjoner for fangst, først og fremst på fjellrev. Avtakende utbytte gjorde at denne fangsten tok slutt i 1930-årene. Det finnes bygningsrester etter den vitenskapelige ekspedisjonen og flere hytter fra overvintringsfangsten, foruten noen graver.

Den første meteorologiske stasjonen ble opprettet i 1921. Av denne finnes det bare tuftene og løse rester igjen. Med unntak av vinteren 1940-41 har det vært kontinuerlige meteorologiske observasjoner på Jan Mayen. I denne perioden var mannskapet på Jan Mayen evakuert til England, men overveielser om den strategiske betydning av værobservasjonene – bl a for konvoittransporten til Murmansk – gjorde at virksomheten ble tatt opp igjen. Under krigen var således Jan Mayen den eneste del av Norge som fullt ut var under den lovlige norske regjeringens kontroll.

Etter krigen ble det bygd en ny meteorologisk stasjon. Den ble benyttet inntil 1960 og utgjør fortsatt et stående bygningskompleks. I tillegg til sine tjenesteplikter har personalet også hatt adgang til og faktisk drevet en viss fangst og røyefiske.

11.2.3 Aktiviteten i dag

Aktiviteten på Jan Mayen i dag er av blandet sivil og militær art. Den knytter seg til meteorologiske observasjoner og siden 1959 til navigasjonssystemet LORAN-kjeden. All regulær aktivitet på Jan Mayen skjer i statlig regi, og administreres nå av Fiskeridepartementet. For tiden er det normalt 18 personer som overvintrer på Jan Mayen.

Bebyggelsen i bruk ligger på sørsiden av øya, og her er også avfallsfyllingen. Energiforsyningen er oljebasert. Oljen tas inn på nordsiden og lagres dels der, dels på sørsiden, og transporteres over land i en overjordisk rørledning.

Atkomstmulighetene til Jan Mayen er meget begrenset. Siden 1960 finnes en flystripe som den nåværende bebyggelsen er bygd i nærheten av. Den er værutsatt og disponeres av Forsvaret som trafikkerer den fra Bodø hver annen eller tredje måned for å føre frem forsyninger og nytt personell. Øya har ingen naturlig havn. Ilandstigning fra båt kan være farlig, men er mulig både på nord- og sørsiden.

Det er veiforbindelse mellom den nåværende bebyggelsen og nordsiden av Midt-Jan, medregnet til den gamle meteorologiske stasjonen. Det er også enkelte kjørespor langs traseer i terrenget.

Virksomheten på Jan Mayen er altså i alt vesentlig begrenset til den meteorologiske/ LORAN-stasjonen. I havområdene foregår det et betydelig fiske. For enkelte bestander – særlig haneskjell – har fangstingen vært så omfattende at det har vært nødvendig å stanse den for å unngå at bestanden skulle bli utryddet.

Det finnes ingen regulære atkomstmuligheter for turister eller andre interesserte, og det er ikke lagt opp til noen fasiliteter for overnatting og forpleining. Sommerstid kan imidlertid enkelte turister ta seg i land fra båter når værforholdene tillater det.

11.3 Rettstilstanden på Jan Mayen

11.3.1 Alminnelige utgangspunkter

Etter Jan Mayen-loven § 2 gjelder norsk privatrett og strafferett samt norsk rettspleie på Jan Mayen. Annen lovgivning gjelder for Jan Mayen bare i den utstrekning det er bestemt. Dette følger generelt av Jan Mayen-loven selv (§ 2 første ledd annet punktum), og er dessuten sagt i enkelte lover.²¹

En betydelig del av Midt-Jan var i sin tid privat eiendom gjennom okkupasjon (Birger Jacobsen), jf Høyesteretts dom i Rt 1933 s 511. Etterat arvingene overdro sine rettigheter til staten i 1952, er all grunn, bygninger, anlegg og levninger statseiendom, jf også Jan Mayen-loven § 3. Denne bestemmelsen utelukker også at det kan vinnes hevd på statsgrunn.

Jan Mayen har sitt eget sjøterritorium. For utstrekningen av sjøterritoriet gjelder den vanlige firemilsgrensen, som strekker seg fra grunnlinjer fastsatt ved kgl res 30 juni 1955. Ut over dette gir lov 17 desember 1976 nr 91 om Norges økonomiske sone hjemmel for å opprette en økonomisk sone på inntil 200 nautiske mil rundt øya. Ved forskrift fastsatt ved kgl res 23 mai 1980 er denne hjemmelen brukt til å opprette en 200 mils fiskerisone, dvs en økonomisk sone begrenset til fiskeriformål.²² I forhold til Island er denne sonen avg-

21. Se for miljøvernlovgivningen motorferdselloven § 11 og forurl § 3 tredje ledd.

renset av den islandske 200 mils sonen (avtaler mellom Norge og Island 28 mai 1980 og 22 oktober 1981). Mot Grønland er sonegrensen trukket opp ved Den internasjonale domstols dom i Jan Mayen-saken mellom Danmark og Norge i 1993 (ICJ Reports 1993 s 38 flg). Jan Mayen har sin egen kontinentalsokkel, som er avgrenset på samme måte som fiskerisonen.

Jan Mayen-lovens regler gjelder for øyas land- og sjøterritorium. For sjøterritoriet omkring øya kan derfor både Jan Mayen-loven og lov om økonomisk sone gi hjemmel for bestemmelser, men soneloven § 1 tredje ledd legger opp til at den ikke vil bli brukt som hjemmel. Utenfor sjøterritoriet må den rettslige regulering bygge på soneloven eller på at norsk rett får anvendelse i henhold til interlegale regler (jf straffeloven § 12 for strafferettslige regler). Gjelder det kontinentalsokkelen, er hjemmelen for regulerende bestemmelser lov 21 juni 1963 nr 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster, eller – med sikte på petroleumsvirksomhet – lov 29 november 1996 nr 72 om petroleumsvirksomhet, jf lovens § 1-4.

Jan Mayen lå inntil 1995 under ansvarsområdet for Sysselemannen for Svalbard. Ved kgl res 25 august 1994 ble det administrative ansvar for øya, herunder for den lokale miljøvernforvaltning, overført til fylkesmannen i Nordland. Rettspleien hører under Salten herredsrett og politimyndighet under politimesteren i Bodø. Stasjonssjefen er øverste representant for sivile og militære myndigheter på øya med oppgave å håndheve lover og forskrifter og ivareta norske interesser. Stasjonssjefen har begrenset politimyndighet. Eventuell bergverksdrift hører under Bergmesteren på Svalbard, jf forskrift 23 april 1976.

11.3.2 Grunnlaget for miljøvernreglene for Jan Mayen

De fleste reglene om miljøvern for Jan Mayen er fastsatt i forskrifter. Den alminnelige forskriftshjemmelen er Jan Mayen-loven § 2 annet ledd, som har samme innhold som Svalbardloven § 4. Den gir følgelig hjemmel for bestemmelser bl a om fredning, jakt, fangst og fiske, turisme og ymse næringsvirksomhet. Når det gjelder fiskerisonen og kontinentalsokkelen, er det henholdsvis soneloven og kontinentalsokkeloven som vil være hjemmelen for forskrifter, jf 11.3.1 ovenfor.

Noen miljørelevante regler i norsk lov vil gjelde for Jan Mayen uten videre som følge av Jan Mayen-loven § 2 første ledd. Dette har betydning for erstatningsrettslige og strafferettslige regler, og Svalbard og Jan Mayen vil her stå i samme stilling. Generalklausulen mot miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b gjelder altså for Jan Mayen, og det fremgår til overmål av at bestemmelsen gjennom sitt tredje ledd (2) uttrykkelig rammer betydelig skade på eventuelle verneområder på Jan Mayen.

Produktkontrollloven er den eneste av miljøvernlovene for fastlandet som selv bestemmer at den gjelder også på Jan Mayen (pkl § 14). Jan Mayen står her i samme stilling som Svalbard, jf "*Produktkontroll*" i kap 8.3.3.5.

Ut over dette kan miljørelevante regler være fastsatt i instruks for virksomheten til Forsvaret og Vervarslinga for Nord-Norge.

22. Forskriften synes ikke å være endret som følge av Den internasjonale domstols dom i 1993.

11.3.3 Oversikt over miljøvernreglene for Jan Mayen

Det er ikke opprettet særskilte verneområder på Jan Mayen.

Alminnelige regler om naturinngrep på Jan Mayen er fastsatt i midlertidig forskrift 28 mai 1971 for regulering av naturinngrep på Svalbard og Jan Mayen. På Svalbard er forskriften avløst av naturvernforskriften av 1983, men på Jan Mayen gjelder den fortsatt. Opprinnelig skulle den bare gjelde frem til 1974, men den er nå forlenget inntil videre (uten at tittelen er endret).

Naturinngrepsforskriften gjelder også for sjøterritoriet ut til firemilsgrensen. Den omfatter all «virksomhet eller andre tiltak som kan medføre en endring i landskapet eller naturmiljøet for øvrig» (§ 1 første ledd). Som eksempler angir forskriften bergverksdrift, oljevirkosomhet, industriell virksomhet generelt, hotell- og herbergevirksomhet og arealdisponering til transportanlegg, tankanlegg og større brennstofflagre. Det må antas at forskriften omfatter all bebyggelse og anlegg uansett formål, også som ledd i Forsvarets arbeid og meteorologiske observasjoner. Derimot må beskatning og introduksjon av levende organismer falle utenfor. Departementet har for øvrig adgang til å unnta bestemte virksomhetstyper eller områder fra forskriften (§ 7 annet ledd). Etter det *utvalget* kjenner til, har denne hjemmelen ikke vært brukt.

Virksomhet som faller inn under forskriften § 1, må ha godkjenning av fylkesmannen. Regulært skal planene forelegges fylkesmannen minst ett år før iverksetting. Det er hjemmel for å kreve konsekvensutredning (§ 2 fjerde og femte punktum, jf også § 3 tredje ledd). Det kan nedlegges forbud mot virksomhet som kan volde omfattende forurensning eller skade større områder eller særpregete naturforekomster eller kulturminner (§ 3 fjerde ledd), og planene kan påbys endret (§ 3 første ledd). Men det er tvilsomt om fylkesmannen ut over dette har en alminnelig adgang til å nekte godkjenning. Det kan settes som vilkår at det treffes tiltak for å motvirke skader på naturmiljø og landskap som følge av virksomheten, og slike pålegg kan også gis på et senere tidspunkt (§ 3 første ledd).

Når en virksomhet opphører, skal det skje en full opprydding og tilbakeføring av landskapet (§ 5). Det kan imidlertid dispenseres fra dette kravet (§ 7 første ledd).

Forskriften oppstiller en generell hensynsregel for omgang med naturen, med krav om at ferdsel og virksomhet ikke må føre til endring eller vesentlig forurensning av grunnen, luften, innsjøer og elver og sjøområder som støter opp mot Jan Mayen, og heller ikke vesentlig eller unødig skade på plante- eller dyrelivet (§ 4 første ledd). Miljøverndepartementet kan gi forskrifter om motorferdsel (for kjøretøyer og landing med luftfartøy), jf § 4 annet ledd.

For bergverk er bergverksloven 30 juni 1972 nr 70 gjort gjeldende for Jan Mayen med enkelte tilpasninger (forskrift 23 april 1976 om bergverksordningen for Jan Mayen), og gjelder i tillegg til naturinngrepsforskriften. For petroleumsvirkosomhet gjelder petroleumsløven på samme måte.

For vilt og ferskvannsfisk gjelder forskrift 11 august 1978 om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen, som nå bare har betydning for Jan Mayen. Forskriften gjelder også for sjøterritoriet rundt Jan Mayen (§ 3 første ledd). Som vilt regnes viltlevende fugler, landpattedyr og sjøpattedyr, men smånagere omfattes ikke av forskriften (§ 2). Dette betyr at forskriften også gjelder for sel og hval, men for sjøpattedyr blir forskriften forvaltet av Fiskeridepartementet (§ 20 første ledd). Som ferskvannsfisk regner forskriften laks, pukkellaks og røye (både sjørøye og stasjonær røye).

Forskriften har til formål å opprettholde den naturlige artsrikdom, bevare balansen mellom artene og deres naturgrunnlag og mellom artene innbyrdes

(den økologiske balanse på artsnivå), og å regulere en økologisk forsvarlig høsting av vilt og ferskvannsfisk (§ 1). For vilt bygger den på et fredningsprinsipp, og jakt og fangst er bare lovlig innen de jakttider som fremgår av vedlegget til forskriften (§ 4). Isbjørn, polarrev, lomvi, kortnebbgås og rype (om den forekommer) er totalfredet. Uansett fredning kan felling skje ved nødstilstand eller med særskilt tillatelse for å unngå skade på folk eller annen vesentlig skade (§ 5). Det er nærmere bestemmelser om jakt- og fangstmetoder (§§ 7-8). Ferskvannsfiske – dvs røyefisket i Nordlaguna – er forbudt i tiden 26 juli-10 august, og det er nærmere regler om fiskemetoder mv (§§ 9-10). Departementet har omfattende hjemler til å utvide eller innskrenke adgangen til jakt og fiske (§§ 11-13). Egg- og dunsanking må ha tillatelse fra fylkesmannen (§ 4 fjerde ledd). Forskriften har for øvrig bl a regler for å beskytte fuglefjell mot støy, om at ulovlig ervervet vilt og fisk blir statens eiendom og hjemmel for å innføre båndtvang. Det er også en bestemmelse om at departementet kan gi erstatning for skader som fredet vilt har voldt på Jan Mayen (§ 16 annet ledd). Dette er trolig bare aktuelt for skader som isbjørn måtte volde under besøk i vinter- og vårmånedene, men *utvalget* kjenner ikke til at det noen gang har vært gitt slik erstatning.

Utsetting av fisk og vilt krever samtykke av departementet (§ 17). Bestemmelsen har vært aktuell med tanke på reintroduksjon av polarrev. Det er for tiden knapt noen rev å utføre, men utførselsforbudet for levende rev står ved makt (forskrift 27 juli 1939, som gir lov 3 juni 1938 nr 4 om utførselsforbud for levende rev, skogmår m.v. med tilhørende forskrift 10 februar 1939 anvendelse også på Jan Mayen).

For kulturminner gjelder forskrift 21 juni 1974 om fredning av kulturminner på Jan Mayen, som tidligere også gjaldt for Svalbard. Forskriften skiller mellom faste og løse kulturminner. Generelt er faste kulturminner fra før 1900 fredet (§ 2 jf § 1). Det samme gjelder skilter og annet som er anbragt for å okkupere grunn før 1926. Nyere tekniske kulturminner og steder som historiske hendelser knytter seg til, kan fredes av Riksantikvaren med hjemmel i § 3. For ny virksomhet gjelder en undersøkelses- og tiltaksplikt for å hindre at fredet fast kulturminne blir skadet (§ 6), og hvis et kulturminne kan bli berørt, kreves det vedtak av fylkesmannen for at arbeidet kan fortsette (§ 5). Funn av løse kulturminner fra før 1900 skal meldes til fylkesmannen og er statens eiendom hvis det ikke er rimelig håp om å finne eieren (§ 9), og Riksantikvaren kan i medfør av § 10 frede også yngre kulturminner.

Fredete kulturminner må ikke tas med ut av riket (§ 11), men det er ikke noe forbud mot å ta kulturminner fra Jan Mayen med til Svalbard eller fastlandet. For drivtømmer (rekved) gjelder en strengere regel med forbud mot utførsel fra Jan Mayen (forskrift 25 september 1931).²³

Saltvannsfiskeloven (lov 3 juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske m.v.) gjelder i fiskerisonen ved Jan Mayen (jf lovens § 1 første ledd bokstav a). Loven tar særlig sikte på fiske og fangst, men kan også gjøres gjeldende for annen virksomhet som påvirker fisken. Reguleringer – herunder fredning og kvotebegrensninger – kan vedtas med hjemmel i § 4 med virkning for både norske og utenlandske fartøyer (jf § 1 fjerde ledd). Utlendinger har bare adgang til å fiske i fiskerisonen når det er fastsatt etter lov om Norges økonomiske sone § 6 som følge av avtale med vedkommende stat (jf forskrift 23 desember 1980 om utlendingers fiske og fangst i fiskerisonen ved Jan Mayen).

23. Denne forskriften har særlig vært rettet mot å ta drivtømmer fra Jan Mayen til Island.

Saltvannsfiskeloven tar primært sikte på saltvannsfisk (unntatt anadrome laksefisk). Den gjelder også for skalldyr og bløtdyr, og har vært brukt til å stanse tråling etter haneskjell sør for Jan Mayen. Lovens reguleringsfullmakter og flere andre bestemmelser gjelder også for sel- og hvalfangst, slik at det her synes å foreligge en overlapping med viltforskriften. Enkelte av reguleringsfullmaktene synes å gjelde for bentisk fauna og marin vegetasjon generelt, men dette er ikke reflektert i bestemmelsen om lovens saklige virkeområde (se § 2, jf særlig § 4 første ledd bokstav n og o). Utsetting av levende organismer eller rogn kan bare skje med tillatelse fra Fiskeridepartementet ved forskrift eller enkeltvedtak (§ 4 fjerde ledd).

I tillegg til de bestemmelser som er fastsatt i lov og forskrift, har Forsvaret gitt regler i form av instruks som stasjonssjefen på Jan Mayen legger til grunn for virksomheten der.

11.4 Utvalgets vurderinger

11.4.1 Behovet for regler

Fra miljøsynspunkt har Jan Mayen betydelig interesse. Mesteparten av øya må sies å være upåvirket av mennesker på annen måte enn gjennom langtransport av stoffer, og også denne påvirkningen er begrenset. Den geologiske bakgrunnen er unik for Norge, og beliggenheten gir spesielle miljøbetingelser og muligheter for å studere klimatiske og økologiske forhold.

Jan Mayen er stadig et ganske utilgjengelig sted. Den mest praktiske transportmåten – med fly – er i praksis meget begrenset, med ca åtte flyvninger i året, i hovedsak beregnet på personell og forsyninger til Forsvarets virksomhet og værtjenesten. Ilandstigning fra båt må skje ved hjelp av småbåter og kan ofte være meget farefull (jf saksforholdet i høyesterettsdommen i Rt 1989 side 715 (Botten-saken)). Det er ingen overnattingssteder eller andre fasiliteter som retter seg mot allmennheten eller overhodet andre enn dem som har sitt arbeid på Jan Mayen. På denne bakgrunn står Jan Mayen i en helt annen stilling enn Svalbard når det gjelder tilgjengelighet.

Også når det gjelder aktivitetsnivå, er det store forskjeller mellom Svalbard og Jan Mayen. På Svalbard drives det aktiv næringsvirksomhet i familiesamfunn, og den løpende faste bosetting er opptil flere hundre ganger så stor som på Jan Mayen. På Jan Mayen kan norske myndigheter holde full kontroll med oppstarting av ny aktivitet, mens dette stiller seg annerledes etter Svalbardtraktaten. De topografiske og klimatiske forhold, og begrenset tilgang til ferskvann, gjør også at Jan Mayen er klart mindre egnet for fast bosetting enn Svalbard.

På denne bakgrunn kan det hevdes at Jan Mayen langt på vei «freder seg selv», og at nødvendig styring med den eksisterende statlig virksomhet kan skje gjennom instruks uten bruk av lov eller forskrift.

Utvalget mener imidlertid at det er behov for å ivareta miljøverdiene på Jan Mayen gjennom regler i lov eller forskrift. Slik har man sett på det hittil, og både naturinngrepsforskriften, viltforskriften og kulturminneforskriften bærer bud om det. Regulering gjennom instruks vil innebære en intern regelgivning innenfor en forvaltningsgren. Det vil holde andre interesser og interesserte utenfor både når det gjelder regelgivningsprosessen og innsyn i regelbruken. Dersom noe av virksomheten på Jan Mayen skulle bli drevet av en institusjon utskilt fra staten i form av et selvstendig rettssubjekt – noe som i og for seg kan tenkes når det gjelder værtjenesten – vil en statlig instruks ikke

være bindende for dem. En instruks kan også være et utilstrekkelig rettsgrunnlag i forhold til handlinger som personalet foretar utenfor tjenesten, og den gir mer begrensede muligheter for å gripe inn med sanksjoner i tilfelle av overtredelse enn det som kan skje med hjemmel i lov og forskrift.

Utvalget viser også til at miljøverdiene stilling blir vesentlig bedre markert ved lov eller forskrift enn gjennom en intern instruks. Vi vil samtidig understreke betydningen av å ha et regelverk som effektivt er føre vår dersom utviklingen skulle ta en annen retning – mot sterkere miljøbelastninger – enn det ser ut til i dag. Det kan f.eks. ikke utelukkes at Jan Mayen kan fremtre som et mer fristende mål for fritidsekspedisjoner. At organisert turisme knapt er tenkelig, behøver ikke å hindre at Jan Mayen kan bli oppsøkt av eventyrere.

I tråd med mandatet legger utvalget til grunn av de forhold hvor miljøpåvirkningen er sterkest i Jan Mayen-området, nemlig ved fisket, skal holdes utenfor fremtidig miljølovgivning for Jan Mayen, og fortsatt reguleres i medhold av saltvannsfiskeoven.

11.4.2 Svakheter ved gjeldende miljøregelverk

Utvalget ser visse svakheter ved gjeldende miljøregelverk for Jan Mayen, både av innholdsmessig og formell art. Utvalget mener derfor at det bør innføres et nytt regelverk.

Formelt bærer reglene preg av at det opprinnelig var tale om felles regler for Svalbard og Jan Mayen, som nå bare gjelder for Jan Mayen. Endel av bestemmelsene henviser stadig til Svalbard, og det er en rekke av dem som knytter seg til eller reelt bare har betydning for forholdene på Svalbard. Et eget regelverk for Jan Mayen kan av den grunn gjøres enklere.

Innholdsmessig vil utvalget bli påpeke at det er uklart hvilken adgang fylkesmannen har til å avslå godkjenning etter naturinngrepsforskriften. Før vår-prinsippet tilsier at det – særlig når det gjelder et så uberørt og sårbart område som Jan Mayen – må være adgang til å avslå godkjenning uten å dokumentere at et planlagt tiltak vil volde omfattende forurensninger eller skade større områder eller særpregete forekomster. Det er også uklart om dagens forskrift gir mulighet for å forhindre en gradvis miljøpåvirkning og endring av naturmiljøet som ikke er ønsket.

Det er en svakhet ved kulturminneforskriften at den automatiske fredningen bare omfatter faste kulturminner fra før 1900. Gode grunner taler nå for at grensen bør settes til 1945, ikke minst i lys av den rolle Jan Mayen hadde under den annen verdenskrig. Kulturminneforskriften bør også gi hjemmel til – om ønskelig – å frede et anlegg som den gamle meteorologiske stasjonen («Gamle Metten»), som gikk ut av bruk i 1962. Her kan det for så vidt trekkes en parallell til forskningsstasjonen i Kinnvika på Nordaustlandet, som ble bygd for det internasjonale geofysiske år i 1957.

11.4.3 Utformingen av nytt miljøregelverk for Jan Mayen Et nytt miljøregelverk for Jan Mayen kan utformes på forskjellige måter:

- som revisjon av eksisterende forskrifter
- ved felles miljølov for Svalbard og Jan Mayen
- ved egen miljølov for Jan Mayen
- ved å innføre fastlandslovgivningen på Jan Mayen
- ved en samlet miljøforskrift i medhold av Jan Mayen-loven.

En revisjon av de eksisterende miljøforskrifter for Jan Mayen kan være mer eller mindre omfattende. I alle tilfelle vil denne fremgangsmåten innebære at strukturen i regelverket blir forskjellig fra den som utvalget foreslår for Svalbard, og som baserer seg på en felles miljølov. Et mer samlet miljøregelverk også for Jan Mayen vil etter *utvalgets* syn lette arbeidet med en helhetlig miljøforvaltning også her.

Naturtilstanden og miljøproblemene på Jan Mayen har mer til felles med Svalbard enn med fastlandet. Innfører man fastlandslovgivningen for Jan Mayen, vil det bety at man ikke får noe samlet regelsett for øya, og mange bestemmelser i fastlandslovgivningen vil være irrelevante for forholdene på Jan Mayen. Det vil gi et enda mindre oversiktlig regelverk å bøte på dette ved å gi forskrifter om hvilke bestemmelser i fastlandslovgivningen som ikke skal eller skal gjelde, eventuelt i modifisert form.

Det er også viktige forskjeller mellom Svalbard og Jan Mayen når det gjelder folkerettslig status, administrativ ordening, aktivitet og miljøbelastninger. Endel av bestemmelsene i en miljølov for Svalbard vil derfor være uten betydning for Jan Mayen, og for noen bestemmelser vil det være nødvendig med særregler for Jan Mayen sammenlignet med Svalbard. Av disse grunner virker det unaturlig med en felles miljølov for Svalbard og Jan Mayen. En egen lov om miljøvern på Jan Mayen virker på den annen side noe overdrevet i lys av øyas størrelse og betydning.

På denne bakgrunn vil *utvalget* i stedet foreslå at miljøreglene for Jan Mayen så langt som råd samles i en felles miljøforskrift og at Jan Mayen-loven får en uttrykkelig hjemmel for å gi en slik forskrift.

11.4.4 Innholdet i miljøforskriften for Jan Mayen

Utvalget mener at en ny, samlet miljøforskrift for Jan Mayen først og fremst bør avløse naturinngrepsforskriften, kulturminneforskriften og viltforskriften, som i dag er de tre mest sentrale miljøforskriftene for Jan Mayen. I tillegg kan det være grunn til å ta med forbudene mot utførsel av drivtømmer og rev mv, dersom disse reglene skal opprettholdes.

Når *utvalget* foreslår en særskilt miljølov for Svalbard rettet mot arktiske forhold, anser vi det også naturlig at oppbyggingen av og bestemmelsene i denne loven tjener som utgangspunkt for innholdet av miljøforskriften for Jan Mayen. På mange punkter vil det imidlertid være mulig å forenkle reglene med sikte på Jan Mayen og sløyfe bestemmelser som utvalget foreslår med sikte på Svalbard.

Det er da klart at lovutkastets kapittel om arealplanlegging ikke bør tas med i en miljøforskrift for Jan Mayen. Det samme gjelder for bestemmelsene om Svalbards miljøvernfond. Utvalget antar også at det er liten grunn til å ha med et særskilt kapittel om verneområder i en forskrift for Jan Mayen. Det kan nok være grunn til å vurdere om det bør opprettes særskilte verneområder for Jan Mayen, for store deler av øya eller for å sikre særskilte habitater (særlig de områder hvor vegetasjonen er rikest). Men slike verneområder kan opprettes med hjemmel direkte i den nye bestemmelsen som utvalget foreslår i Jan Mayen-loven § 2 tredje ledd, uten at det trenges noen særskilt regulering i miljøforskriften.

Kapittel 12

**Administrative, økonomiske og miljømessige
konsekvenser av lovforslaget****12.1 Administrative konsekvenser**

Forslaget til ny lov vil ikke ha konsekvenser for den eksisterende administrative oppbygging av miljøvernforvaltningen ved at det foreslås nye forvaltningssorganer.

Lovutkastet legger oppgaver til bestemte forvaltningsorganer, og angir hvilke organer som er å anse som miljøvernmyndigheter etter loven; Kongen, departementet, direktoratet etter Kongens nærmere bestemmelse og sysselmannen. På direktoratsnivå vil det være aktuelt å fordele myndighet etter loven mellom Riksantikvaren, Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning etter hvilke oppgaver og områder det gjelder. Utgangspunktet kan være arbeidsfordelingen man har i dag, se "*Hovedtrekk ved organisering av Svalbard, med særlig vekt på miljøforvaltningen*" i kap 3.4.

På en del områder har *utvalget* tatt til orde for at myndighet etter loven bør kunne delegeres fra sentrale myndigheter i noe større utstrekning enn i dag, se særlig "*Utvalgets vurderinger*" i kap 7.1.3 og kap "*Utvalgets vurderinger*" i 8.3.5. Dette vil særlig være aktuelt som oppfølging av den forestående stortingsmelding om Svalbard som blant annet vil behandle overføring av myndighet til folkevalgte organer på Svalbard.

Både sysselmannen og direktoratene vil langt på vei kunne forvalte loven med eksisterende saksbehandlingskapasitet.

Økning av arbeidsoppgaver for miljøvernforvaltningen på Svalbard vil etter *utvalgets* vurdering sannsynligvis være mer avhengig av økt aktivitet på Svalbard, og ikke på grunn av lovutkastet. Lovforslaget vil gi et mer oversiktlig regelverk som vil være mer rasjonelt å administrere enn det gjeldende forskriftsverket.

Selv om ikke lovforslaget vil ha konsekvenser for den administrative oppbyggingen av miljøvernforvaltningen, skiller utkastet til ny lov seg så mye fra gjeldende regler at det vil ha betydning for det offentliges bruk av administrative ressurser. En del av endringene vil innebære forenklinger og redusert offentlig ressursbruk, mens andre deler av lovforslaget innebærer at forvaltningen kan få flere arbeidsoppgaver, herunder administrasjon av et eventuelt gebyr for tilreisende og miljøvernfond.

Om hvilke konsekvenser lovutkastet får for forskriftsverket:

Før loven trer i kraft må forskriftsverket oppdateres. Dagens miljøregelverk er i all hovedsak basert på forskrifter gitt med hjemmel i svalbardloven. I forslag til miljøvernlov for Svalbard er mange av bestemmelsene i dagens forskrifter tatt inn i loven. Andre bestemmelser egner seg bedre som forskrifter og er sikret i form av forskrifts-hjemmel i lovforslaget. Dette innebærer at de fleste av dagens miljøforskrifter må omarbeides og endres i forbindelse med ikraft-tredelsen av miljøvernloven for Svalbard. I tillegg kommer forskrifter som omhandler områder som tidligere ikke har vært regulert.

Tabell 12.1:

<i>Lovforslagets kapitler</i>	<i>Bestemmelser</i>	<i>Vedtagelsesmyndighet¹</i>
Kap III Verneområder	§ 12 forskrift om verneområder	Kongen
	§ 14 forskrift om midlertidig vern	Departementet
	§ 20 internasjonale verneområder	Kongen
Kap IV Flora og fauna	§ 28 første ledd forskrift om hvilke arter som kan høstes	Departementet
	§ 28 annet ledd forskrift om tidsrom og omfang av høstingen	Direktoratet
	§ 28 tredje ledd forskrift om utøvelse av høstingen	Direktoratet
	§ 29 forskrift om høsting av marin fauna	Myndigheten etter saltvannsfiskeoven
	§ 30 annet ledd forskrift om kort for høsting, gebyr, opplæring mv	Departementet
	§ 30 tredje ledd forskrift om at bare de fast boende har rett til høsting	Departementet
	§ 30 tredje ledd forskrift om lokale reguleringer	Sysselmanen
	§ 30 fjerde ledd forskrift om tildeling av fangstområder med enerett til høsting	Sysselmanen
	§ 33 forskrift om båndtvang	Sysselmanen
	§ 34 forskrift om innførsel og utførsel av plante- og dyrearter	Kongen
Kap V Kulturminner	§ 36 forskrift om preparering av vilt m.v.	Departementet
	§ 39 forskrift om vedtaksfredning av kulturminner og forskrift om fastsetting av en annen sikringssone enn 100 meter	Direktoratet
	§ 40 forskrift om midlertidig vern	Sysselmanen
	§ 46 forskrift om unntak fra forbudet om utførsel av kulturminner	Direktoratet
Kap VI Arealplanlegging i planområdene	§ 47 forskrift om fastsetting av planområdene	Kongen
Kap VII Virksomhet med konsekvenser for miljøet	§ 56 første ledd bokstav e) forskrift om at andre tiltak enn de som er regnet opp i § 56 også krever tillatelse	Departementet
	§ 58 forskrift om konsekvensutredning	Departementet
	§ 65 annet ledd forskrift om hva som regnes som miljøgifter	Departementet
	§ 67 forskrift om tilknytningsplikt til rense anlegg	Sysselmanen
	§ 68 annet ledd forskrift om beredskapsplikt	Departementet

Tabell 12.1:

<i>Lovforslagets kapitler</i>	<i>Bestemmelser</i>	<i>Vedtagelsesmyndighet¹</i>
	§ 69 tredje ledd bokstav a) tiltak for å minske avfallsmengden bokstav b) innlevering, innsamling, mottak, transport, sortering og behandling av avfall bokstav c) at visse slag avfall skal gjenvinnes eller fraktes bort med sikte på gjenvinning bokstav d) at avfall skal fraktes bort for behandling andre steder	Departementet
	§ 70 første ledd forskrift om gebyr for tilknytning til avløpsreanseanlegg og for innsamling og disponering av avfall	Departementet
	§ 72 forskrift om å forby ferdsselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet	Sysselmannen
	§ 73 forskrift om ferdsselsrestriksjoner i sær like områder	Sysselmannen
	§ 74 forskrift om leiropphold	Sysselmannen
	§ 76 forskrift om gebyr for tilreisende	Kongen
	§ 78 bokstav a forskrift om motorisert terrengkjøring på bar mark	Sysselmannen
	§ 79 forskrift om motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark	Departementet og sysselmannen
	§ 80 forskrift om motorisert ferdsel i vass drag og sjø	Sysselmannen
	§ 81 forskrift om bestemte traseer og minste høyder for luftfartøy og om forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål	Sysselmannen
Kap VIII Tilsyn med miljøet	§ 86 bokstav a) forskrift om internkontroll og bokstav b) forskrift om EMAS-ordningen	Departementet
	§ 90 forskrift om gebyr for kontroll	Departementet
Kap IX Håndheving og sanksjoner	§ 98 forskrift om utfyllende forskrifter	Kongen

- 1) I rubrikken er det angitt hvilket organ som etter lovforslaget har myndighet til å gi forskriften. Myndigheten kan delegeres etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Listen nedenfor omfatter i utgangspunktet alle enkeltavgjørelser lovforslaget legger opp til (uten hensyn til om avgjørelsen skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven):

1. Avgjørelse om midlertidig vern, jf § 14
2. Dispensasjoner fra vernebestemmelser fastsatt i forskrift etter kap III, jf § 22
3. Unntak fra flora og faunafredningen, jf § 37
4. Løsning av jaktkort, jf § 30 annet ledd. Dette kan neppe regnes som enkeltvedtak etter fvl, og det er forutsetningen at den som oppfyller lovens- og forskriftens generelle krav, kan få løst jaktkort uten noen nærmere vurdering. Men hvis forskrifter stiller krav om bestått jegerprøve for å få jaktkort, må bedømmelsen av jegerprøven regnes som et enkeltvedtak

5. Tillatelse til høsting, jf § 30 tredje ledd
6. Tildeling av fangstområde med enerett til høsting, jf § 30 fjerde ledd
7. Tillatelse og nærmere bestemmelser om eggsanking og om dunsanking, jf § 28 annet ledd
8. Tillatelse til å utsette fauna for bedøvende eller muskellammende preparater, jf § 27 femte ledd
9. Tillatelse til særskilt felling, jf § 32
10. Tillatelse til innførsel og utførsel av planter og dyr, jf § 34
11. Utsetting og flytting av planter og dyr, jf § 35
12. Tillatelse til å holde vilt i fangenskap, jf § 35
13. Avgjørelse om at noe regnes som fast eller løst kulturminne, jf § 39 annet ledd jf § 41.
14. Avgjørelse om å fastsette en annen sikringssone enn 100 meter, jf § 39 første ledd bokstav e.
15. Avgjørelse om å frede noe som kulturminne etter § 39 første ledd bokstav f, samt midlertidig fredning av dette etter § 40 jf § 41.
16. Avgjørelse om å oppheve fredningen av bestemte faste kulturminner, jf § 39 jf § 41.
17. Inngrep i fredete kulturminner, jf §§ 56 og 57
18. Avgjørelse om å overlate fredet løst kulturminne til finneren, jf § 43 annet publikum.
19. Avgjørelse om at staten skal dekke tiltakshaverens utgifter til gransking og vernetiltak for kulturminner, jf § 44
20. Avgjørelse om å forlenge tiltakshaverens frist for avlevering, jf § 44 tredje punktum.
21. Avgjørelse om å la være å tilbakeføre et fast kulturminne til tilstanden før undersøkelse, jf § 45 første ledd annet punktum.
22. Tillatelse til vitenskapelige institusjoner til å undersøke kulturminner, jf §§ 56 og 57.
23. Skjøtsel- og tilretteleggingstiltak som berører fast eiendom, jf §§ 21 og 45.
24. Pålegg om tiltak for å motvirke at fredet kulturminne forfaller, jf § 45 fjerde ledd.
25. Tillatelse til utførsel av kulturminner, jf § 46 tredje ledd
26. Vedtak om arealplan, jf § 51
27. Midlertidig forbud mot virksomhet og fradeling og forlengelse av det, jf § 53.
28. Vedtak om statlig arealplan, jf § 54
29. Tillatelse til terrenginngrep, bygging av overnattingssteder eller endring i eksisterende anlegg eller bruk, jf § 56 og § 57.
30. Tillatelse til forurensede tiltak, jf § 56 og § 57
31. Avgjørelse om tillatelse etter § 56 er påkrevd, jf § 56 tredje ledd.
32. Avgjørelse om å utarbeide konsekvensutredning, jf § 58 annet ledd.
33. Avgjørelse om å godkjenne utredningsprogram, jf § 58 tredje ledd.
34. Avgjørelse om å kreve tilleggsutredninger, jf § 59 annet ledd.
35. Tilbakekalling, endring av tillatelser, jf § 62
36. Pålegg om oppryddingstiltak og om å stille sikkerhet, jf § 63 annet ledd.
37. Avgjørelse om det etter driftsstans trengs ny tillatelse, jf § 63 fjerde ledd
38. Fritak for oppryddingsplikten, jf § 63 sjette ledd.
39. Pålegg om tiltak ved fare for forurensning, jf § 64 andre ledd.
40. Tillatelse til dumping, jf § 66 annet ledd.
41. Pålegg om tilknytningsplikt, jf § 67
42. Pålegg om å drive renseanlegg, jf § 67

43. Pålegg om beredskap mot akutt forurensing og godkjenning av beredskapsplan, jf § 68.
44. Pålegg om avfallsplan, jf § 69 femte ledd.
45. Pålegg om ansvar for innsamling og disponering av avfall, jf § 69 sjette ledd
46. Tillatelse til terrengkjøring, jf §§ 78 og 79
47. Tillatelse til motorisert ferdsel i vassdrag, jf § 80.
48. Fritak for landingsforbud utenom godkjent landingsplass, jf § 81.
49. Enkeltstående ferdselsforbud, jf § 72 og § 73.
50. Pålegg om opplysninger, jf § 87.
51. Pålegg om å få lagt frem dokumenter, jf § 88.
52. Pålegg om å foreta undersøkelser, jf § 89.
53. Pålegg om utbedrings- og gjenopprettningstiltak, jf § 91
54. Pålegg om erstatning, jf § 93 tredje ledd.
55. Vedtak om tvangsmulkt, jf § 94.
56. Iverksetting av direkte gjennomføring, jf § 95.
57. Avgjørelse om å kreve refusjon av utgifter til direkte gjennomføring, jf § 95 tredje ledd.
58. Avgjørelser om tildeling fra Svalbards miljøvernfond, jf § 96.

I lovutkastet endres systemet med meldeplikt for visse typer virksomhet til et tillatelsessystem, se "*Om forholdet mellom meldeplikt og tillatelse*" i kap 8.2.4.1. Det er i hovedsak meningen at tillatelsessystemet skal fange opp de tiltak som i dag har meldeplikt etter naturvernforskriften. Antallet saker med søknad om tillatelse vil derfor sannsynligvis være i samme størrelsesorden som antallet saker etter gjeldende regelverk.

Som grunnlag for beslutningene av om tillatelse skal gis og hvilke vilkår som eventuelt skal stilles, legger lovutkastet opp til en utvidet konsekvensutredningsplikt i forhold til gjeldende regelverk. Saksbehandlingen av prosessen med konsekvensutredningene vil kunne føre til noe merarbeid for miljøvernforvaltningen. Det antas imidlertid å bli få saker. Det vil derfor ikke bli nødvendig å øke antall stillinger i miljøvernforvaltningen av den grunn.

Lovutkastet legger til rette for behandling av en rekke saker etter ett regelverk i tilfelle hvor sakene i dag må behandles etter flere forskjellige forskrifter.

Innføring av eventuelt gebyr for tilreisende og Svalbards miljøvernfond vil medføre noen nye administrasjonsoppgaver. Når det gjelder administrasjon vedrørende gebyret vises det til "*Gebyr for tilreisende («turistgebyr»)*" i kap 8.4.6.6. Utvalget har ikke vurdert hvordan Svalbards miljøvernfond bør administreres, men det er utvalgets oppfatning at det bør gjøres på en mest mulig effektiv måte slik at kostnadene ved administrasjonen av fondet blir minst mulig. For øvrig vises det til "*Svalbards miljøvernfond*" i kap 9.8 hvor det redegjøres nærmere for fondet.

12.2 Økonomiske konsekvenser

Som det fremgår ovenfor vil det offentlige forbruket av administrative ressurser neppe øke i særlig grad som følge av utkastet til ny lov. Dersom aktiviteten øker på Svalbard og det er behov for å sette inn flere ressurser i miljøvernforvaltningen, vil det bli behov for en viss styrking av sysselmannens driftsbudsjett. Dette gjelder særlig med sikte på informasjonsoppgaver. Utvalget

forutsetter at direktoratene og departementet kan løse sine oppgaver på Svalbard innenfor ordinære rammer.

Lovforslaget innebærer at den som søker tillatelse, skal bekoste nødvendige undersøkelser og konsekvensutredninger.

Utvalget har foreslått tre nye hjemler for å kreve gebyr, se utk §§ 70, 76 og 90. Det gjelder for det første hjemmel for å dekke utgifter til drift av avløpsanlegg og avfallsanlegg. I dag innkreves visse gebyrer på privatrettslig grunnlag.

For det andre kan det innføres et gebyr for tilreisende til Svalbard. Størrelsen på gebyret bør i tilfelle fastsettes med bakgrunn i at hensikten med gebyret er at den som besøker Svalbard skal være med på å betale utgifter til skjøtsel, tilrettelegging, informasjon mv. Inntektene fra gebyret skal gå inn i Svalbards miljøvernfond. Dersom man legger til grunn at det er ca 60.000 tilreisende til Svalbard hvert år, vil et gebyr på kr 150 kr utgjøre ca 9 mill kr årlig.

For det tredje kan det innføres gebyr for kontrolltiltak. Dette gebyret skal settes slik at de samlet må antas ikke å overstige kostnadene ved kontrollordningen.

Lovforslaget innebærer at den som volder skade på naturmiljøet kan måtte betale erstatning for miljøskade, se "*Erstatning*" i kap 9.5.

12.3 Miljømessige konsekvenser

Lovutkastet vil bidra vesentlig til å ivareta de høye miljømålene for Svalbard. Det vises til de enkelte kapitlene med utvalgets vurderinger som tar utgangspunkt i de miljømessige virkningene av forslagene.

Det er vanskelig å tallfeste miljøvirkningene av utvalgets forslag.

Med de miljømessige konsekvenser av lovforslaget sikter utvalget til flere slags forhold. Hensynene til å opprettholde biologisk mangfold og artenes leveområder, bevaring av villmarks karakter og til å motvirke forurensning står sentralt. Også hensynet til integrering av kulturminnevern ligger bak enkelte av bestemmelsene.

Lovforslaget gir mulighet for at tiltakshavere for nye tiltak som igangsettes, eventuelt tiltakshavere for endringer av pågående virksomhet som vil kreve tillatelse, ilegges plikt om å overvåke tiltakets virkninger på miljøet. Dette kan sies å ha virkning for miljøet ved at fare for skade kan oppdages på et tidlig stadium og forhåpentligvis avverges.

Lovforslagets prinsipper for myndighetsutøving synliggjør forvaltningens adgang til å legge vekt på hensyn som har betydning for miljøet når vedtak skal fattes. Disse prinsippene innbefatter føre-var-prinsippet, samlet belastning, miljøpåvirkeren skal betale og bruk av miljømessig teknologi og innsatsfaktorer, se utk §§ 7-10. Prinsippene kan ha betydning for miljøet i den forstand at det faktisk blir tatt hensyn til miljøet i den enkelte sak, men også ved å sikre at miljøet blir forvaltet etter prinsippene i tiden fremover. Loven har et overordnet prinsipp om at det skal være verneområder på Svalbard. Det skal sikre at spennvidden i Svalbards natur blir bevart.

Lovforslaget innebærer at flere arter enn tidligere er omfattet av fredningsprinsippet og dets virkninger. Utvidelsen gjelder i hovedsak flora og marine arter, se "*Lovfesting av fredningsprinsippet for alle arter*" i kap 6.3.4.1.

En viktig presisering i lovforslaget er at tiltakshaveren vil være pliktig til å konsekvensutrede virkninger for miljøet utenfor planområdet av større virksomhet innenfor planområdene før eventuell tillatelse gis. Det kan medføre at det blant annet vil være mulig å styre omfanget av ferdselen utenfor planom-

rådene – som samlet sett kan være en miljøbelastning – ved å eventuelt begrense vekst i overnattingskapasiteten innenfor planområdene.

Faren for forurensning fra lokale kilder er relativt liten i dag, se "*Forurensningssituasjonen på Svalbard*" i kap 8.3.1, og lovforslaget vil ikke kunne medføre særlig reduksjon når faren i utgangspunktet er liten. Lovforslaget vil imidlertid sikre at fremtidige tiltak som kan medføre fare for forurensning skal konsekvensutredes og konsesjonsbehandles slik at den lave forurensningsfaren opprettholdes. Forslaget vil legge grunnlag for en bedre avfallshåndtering i bosettingene. Når det gjelder faren for forurensning fra skip, vil utvalgets forslag om å gjøre sjødyktighetsloven, havne- og farvannsloven og losloven gjeldende for Svalbard kunne redusere risikoen for oljesøl fra skip.

I utvalgets mandat er det presisert at regelverket for Svalbard bør være minst like strengt som på fastlandet. I gjennomgangen av gjeldende rett på de ulike områdene tidligere i utredningen er fastlandslovgivningen beskrevet. I tabell 12.2 er det en summarisk oversikt over forholdet mellom lovforslaget og de fastlandslovene det er relevant å sammenligne med:

Tabell 12.2:

<i>Hva som skal ivaretas</i>		<i>Beskyttelses grad</i>	<i>Begrunnelse</i>
Vern av biologisk mangfold	generelt	+	Det blir lagt større vekt på artenes naturlige produktivitet, mangfold og leveområder og mindre vekt på høsting
	fauna	+	Innføring av utvidet saklig virkeområde ifht viltloven og innlandsfiskekloven – fredningsprinsippet gjelder all vill fauna, både marin og terresterisk
	flora	+	Innføring av fredningsprinsippet for flora, et slikt generelt vern av alle viltlevende planter finnes ikke på fastlandet
Områdevern	generelt	+/0	Sammenstilling og til dels integrering av områdevern som på fastlandet er regulert av hhv naturvernloven, viltloven, kulturminneloven og innlandsfiskekloven
	sikre vern av større områder	+	Lovfesting av at det skal være verneområder på Svalbard
	forholdet til internasjonale forpliktelser	+	Mulighet for direkte gjennomføring av internasjonale vernekonvensjoner
Vern av kulturminner	generelt	0/+	Integrering av natur- og kulturminner i samme lovverk gir større helhet i miljøvernforvaltningen
	automatisk fredning	+	Videreføring av automatisk fredning av kulturminner som stammer fra før 1945 eller tidligere – på fastlandet er grensen 1532
	sikringssoner	+	Videreføring av 100 meters grensen for sikringssonen rundt faste fredede kulturminner
Forurensning	generelt	+	Bestemmelsene bygger på forurensningsloven. Det innføres et strengt substitusjonsprinsipp og det blir utslippsforbud av miljøgifter. Importforbud for avfall
	akutt forurensning	0/+	Forslag om å gjøre sjødyktighetsloven og havne- og farvannsloven gjeldende for Svalbard
Arealplanlegging	generelt	0	Arealplanlegging etter samme prinsipper som i tett bebygde områder
	konsekvens utredninger	+	Utenfor planområdene blir det krav om konsekvens utredninger for alle tiltak som kan ha mer enn ubetydelig eller kortvarig virkning på miljøet
Lov om motorferdsel	generelt	+/-	På bakgrunn av de særlige forhold på Svalbard er det mer liberalt på vinterføre, men ellers strengere sammenlignet med fastlandet
Strafferamme		+	Gjennomgående ett år strengere maksimumstraff enn på fastlandet

+: Bedre en fastlandslovgivningen, O: samme nivå, -: dårligere beskyttelse

Kapittel 13

Merknader til de enkelte paragrafer**Kapittel I. Innledende bestemmelser****§ 1 (lovens formål)**

Denne lov har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner.

Innenfor denne ramme gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

Formålsbestemmelsen og dens betydning er behandlet i de alminnelige motiver i "[Lovens formål og virkeområde](#)" i kap 5, særlig 5.2 og 5.3.

Bestemmelsen avløser formålsbestemmelser i naturvernforstyr § 1, viltforstyr § 1, forstyr 11 august 1978 § 1 (nå bare med betydning for sjøpattedyr), røyeforstyr § 1 og kulturminneforstyr § 1. Disse formålsbestemmelsene er til dels mer begrenset og spesifisert, i tråd med virkeområdet for vedkommende forstyr. I fastlandslovgivningen er det lignende formålsbestemmelser i naturvernloven § 1, forurensningsloven § 1, viltloven § 1, innlandsfiske-loven § 1, motorferdselloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1. Mer spesifikke elementer i disse formålsbestemmelsene gjenfinnes til dels i overordnede prinsipper innledningsvis i de enkelte kapitler i svalbardmiljøloven.

Formålsbestemmelsen har dels pedagogisk betydning ved å klargjøre lovens overordnede siktemål. Rettslig sett vil formålet ha betydning for tolkingen av lovens bestemmelser og for forvaltningens skjønnsutøving i medhold av de fullmakter som loven gir. Formålsbestemmelsen er imidlertid ikke uttømmende i den forstand at f eks fullmaktene skal brukes så langt råd og rettslig adgang til å fremme formålet. Det kan godt tenkes kryssende hensyn som i et gitt tilfelle får en til å avstå fra vedtak eller treffe et annet vedtak enn formålet isolert sett skulle tilsi. Men totalt sett skal myndighetsutøvingen med hjemmel i loven bidra effektivt til å virkeliggjøre formålet.

Formålsbestemmelsen må ses i lys av at det gjennom behandlingen av St meld nr 22 (1994-95) jf Innst S nr 11 (1996-97) er fastlagt høye miljømål for Svalbard.

Hovedformålet i *første ledd* er knyttet til den tilnærmet uberørte natur som finnes utenfor bosettingene og utgjør størstedelen av Svalbard. Formålet omfatter både biologisk mangfold, landskap og kulturminner, og legger dermed opp til en integrert miljøforvaltning som en samlet miljøvernlov for Svalbard.

Annnet ledd markerer at loven skal praktiseres på en måte som er forenlig med og underbygger de andre hovedmålene for svalbardpolitikken, nemlig utøving av norsk suverenitet og opprettholdelse av norsk bosetting på øygruppen. Forskning og næringsdrift utgjør i denne sammenheng ikke hovedmål, men er midler til å realisere disse hovedmålene. Ved å opprettholde et tilnærmet uberørt naturmiljø, jf første ledd, legger loven dessuten viktige forutsetninger til rette for naturvitenskapelig forskning, bl a studiet av upåvirkede naturlige prosesser og bruk av Svalbard som naturvitenskapelig referanseområde.

Annet ledd understreker også at et formål med loven er å sikre at bosetting, forskning og næringsdrift legges opp på en måte som ivaretar miljøhensyn. Den vil derfor gi rom for forskning og bosetting med tilhørende friluftsliv og næringsvirksomhet, innenfor miljøforsvarlige rammer. Loven skal også gi det rettslige grunnlaget for å løse miljøproblemer i bosettingen og et middel til å unngå at forurensning virker inn på menneskers helse. Begrepet «miljøforsvarlig» er det samme som er brukt i jordloven 12 mai 1995 nr 23 § 1 tredje ledd, jf om begrepet også NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann s 402-03.

§ 2 (virkeområde)

Loven gjelder for Svalbards landområder med sjøområdet ut til territorialgrensen.

Paragrafen er drøftet i "[Hvilke geografiske områder skal loven gjelde for?](#)" i kap 5.4.2. Den svarer til naturvernforokr § 2, turistforokr § 2 første ledd, viltforokr § 2, forokr 11 august 1978 § 3 første ledd, røyeforokr § 2 og kulturminneforokr § 3.

Svalbards landområder omfatter alle øyer, holmer og skjær mellom 10 og 35 grader østlig lengde og 74 og 81 grader nordlig bredde, jf svalbardloven § 1 annet ledd. Dette inkluderer bl a Spitsbergen, Nordaustlandet, Barentsøya, Edgeøya, Prins Karls Forland, Kong Karls Land, Kvitøya, Hopen og Bjørnøya.

Territorialgrensen – yttergrensen for sjøterritoriet – går 4 nautiske mil fra grunnlinjene der det er fastsatt grunnlinjer, og for øvrig 4 nautiske mil fra land. For Svalbard er det fastsatt grunnlinjer ved kgl res 25 september 1970.

Utenfor territorialgrensen gjelder loven ikke. Her må eventuelle regler om miljøspørsmål bygge på lov 17 desember 1976 nr 91 om Norges økonomiske sone eller direkte på ordinær norsk lovgivning i den grad Norge har lovgivningskompetanse etter folkeretten.

Lovens bestemmelser knytter seg dels til menneskelig aktivitet, dels til miljøvirkninger. På grunn av hav- og luftstrømmer og trekkende bestander kan tiltak som treffes langt utenfor lovens geografiske virkeområde få virkninger på Svalbard. Det beror på utformingen av den enkelte bestemmelse om den kan anvendes på tiltak med grenseoverskridende virkninger. Retter bestemmelsen seg mot et bestemt tiltak eller objekt (f eks krav om tillatelse etter utk §§ 56-57 eller vernet for kulturminner etter kapittel V), kan den bare anvendes på tiltak som utføres og kulturminner som finnes på Svalbard, men det spiller ingen rolle om den ansvarlige holder til et annet sted. Loven kan følgelig ikke medføre konsesjonsplikt for forurensende virksomhet i utlandet selv om forurensningene vil nå Svalbard, og den gjelder heller ikke for kulturminner som skriver seg fra Svalbard, men som nå finnes hos museer eller samlere på fastlandet eller i utlandet. Fredningsprinsippet for faunaen, jf utk § 24, er heller ikke til hinder for felling eller fangst i utlandet. Men her kan internasjonale konvensjoner som ligger under fredningen på Svalbard også være bindende for andre land, slik at de har et tilsvarende fredningsprinsipp i sin lovgivning (jf f eks isbjørnavtalen av 1973 og Bern-konvensjonen av 1979).

På den annen side kan miljøvirkninger som inntreer på Svalbard, avbøtes med hjemmel i bestemmelser som retter seg mot slike miljøvirkninger, jf f eks utk §§ 91 og 93. Dette betyr at krav som oppstår på grunnlag av disse bestemmelsene, kan gjøres gjeldende også mot ansvarlige på fastlandet eller i utlandet. Det mest praktiske eksempel er antakelig forurensning fra skip utenfor territorialgrensen. Hvorvidt krav mot en ansvarlig i utlandet lar seg gjennomføre der, vil bero på vedkommende stats interlegale regler.

§ 3 (definisjoner)

I denne lov forstås med

- a) *forurensning*: tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, støy og rystelser, samt lys og annen stråling når det blir bestemt av sysselmannen, dersom dette kan være til skade eller ulempe for miljøet;
- b) *høsting*: jakt, fangst og fiske;
- c) *flora*: fotosyntetiserende encellede organismer, alger, lav, sopp, moser, bregner og karplanter som er naturlig viltlevende på Svalbard;
- d) *fauna*: encellede dyr, virvelløse dyr og virveldyr som er naturlig viltlevende på Svalbard;
- e) *marine arter*: saltvannsfisk, sjøpattedyr og andre arter som lever i havet;
- f) *kulturminne*: spor etter menneskelig virksomhet i fortiden i eller over jorden, i sjøen, i sjøbunnen og i vassdrag, herunder byggverk og anlegg av enhver art;
- g) *fast kulturminne*: kulturminne som er fysisk knyttet til grunnen eller til den bestemte lokaliteten;
- h) *løst kulturminne*: kulturminne som ikke er fast kulturminne;
- i) *fastboende*: person som er gyldig innført i registeret over befolkningen på Svalbard;
- j) *tilreisende*: andre personer enn fastboende;
- k) *motorkjøretøy*: fremkomstmiddel til bruk i terreng eller på vei med motor som drivkraft;
- l) *motorisert fartøy*: luftfartøy, luftputefartøy, skip, båt og annen farkost med motor som drivkraft;
- m) *avfall*: løse gjenstander eller stoffer som er kassert eller overflødig fra tjenesteyting, produksjon og renseanlegg m v, men ikke avløpsvann og avgasser;
- n) *virksomhet*: enkeltstående, gjentatte eller vedvarende tiltak i eller utenfor næring;
- o) *tiltakshaver*: den som bestemmer over en virksomhet, eller i hvis regning eller interesse den drives.

Paragrafen inneholder definisjoner av begreper som nyttes i flere bestemmelser senere i loven.

Bokstav a definerer begrepet forurensning. Definisjonen svarer i det vesentlige til forurensningsloven § 6 første ledd. Alternativet «påvirkning av temperaturen» er likevel ikke tatt med, dels fordi det antas å ha liten praktisk betydning på Svalbard, dels fordi temperaturpåvirkning vil skje gjennom utslipp av væske eller gass med høyere temperatur enn omgivelsene, og bli fanget opp allerede av det første alternativet i definisjonen.

Heller ikke samvirketilfellene i forurensningsloven § 6 annet ledd er tatt med. Samvirket vil som oftest skyldes terrenginngrep som i seg selv må ha tillatelse etter utk §§ 56 eller 57. Et kontinuerlig utslipp som opprinnelig ikke voldt skade eller ulempe for miljøet, men som begynner å gjøre det når et annet tiltak kommer til, faller fra dette tidspunkt inn under forurensningsdefinisjonen.

Myndigheten til å avgjøre om lys eller stråling skal kunne regnes som forurensning, er lagt til sysselmannen. Sysselmannen kan utøve denne myndigheten ved enkeltvedtak eller forskrift. På denne måten kan reglene om forurensning brukes som middel til å løse problemer som lys eller annen stråling kan føre med seg, f eks når det kan forstyrre sårbare vitenskapelige instrumenter eller eksperimenter.

Bokstav b definerer høsting som artsnøytralt overbegrep for jakt, fangst og fiske. I lovutkastet er det bare brukt om fauna, selv om det også kan brukes om flora.

Bokstav c og d definerer henholdsvis flora og fauna. Begrepene brukes både kollektivt og om det enkelte eksemplar eller individ. Ut fra sammenhengen i økosystemet er begge gitt en vid betydning, slik at de også omfatter encellede organismer. At det på dette nivået kan være vanskelig å skille mellom planter og dyr, får neppe noen betydning i praksis. Også bortsett fra dette er faunabegrepet vesentlig videre enn begrepet vilt etter viltforskr § 2, forskr 11 august 1978 § 2 eller viltloven § 2, idet ingen av dem omfatter f eks insekter eller fisk og annen marin fauna (likevel slik at sjøpattedyr omfattes av viltbegrepet i 1978-forskriften).

Både flora og fauna omfatter bare arter som lever naturlig i vill tilstand på Svalbard. De dekker imidlertid en innført art som kan sies å ha etablert seg, uansett om det er tale om en levedyktig bestand på sikt (f eks smågnagere i bosettingene). Hunder og andre husdyr og stueplanter faller utenfor begrepene slik de er brukt her.

Bokstav e definerer marine arter, som omfatter både flora og fauna, herunder sjøpattedyr, fisk, krepsdyr og bløtdyr. Sjøfugl og vannfugl faller utenfor begrepet.

Bokstav f definerer kulturminne i samsvar med definisjonen i kulturminneforskr § 2 første ledd. *Utvalget* har ikke funnet det hensiktsmessig å ta med noen slik eksemplifiserende definisjon som i kulturminneloven § 4, men det som er nevnt der, kan også være eksempler på kulturminner på Svalbard så langt de finnes der.

Bokstav g og h definerer henholdsvis faste og løse kulturminner, jf kulturminneforskr § 2 annet og tredje ledd. I forhold til kulturminneforskriften er begrepet fast kulturminne utvidet noe, ved at det er tilstrekkelig at kulturminnet er knyttet til en bestemt lokalitet selv om det ikke er fysisk knyttet til grunnen. På denne måten omfattes f eks skjelettresten på slakteplasser og gjenstander som ligger løst på overflaten etter frostsprenging eller sammenrasing.

Hvem som er fastboende, bestemmes etter *bokstav i* av registrering i folkeregisteret for Svalbard, jf forskr 4 februar 1994 nr 111 om register over befolkningen på Svalbard. Svalbardmiljøloven setter således ikke noe selvstendig krav om botid eller hensikt om et opphold av en viss lengde. Andre enn fastboende er tilreisende etter *bokstav j*.

Motorkjøretøy omfatter etter *bokstav k* kjøretøyer på hjul, belter eller meier hvis de drives av motor, men ikke skinnegående kjøretøyer. En tilhenger uten eget fremdriftsmaskineri regnes ikke som et selvstendig motor-kjøretøy.

Også *bokstav l* omfatter bare fartøy og farkoster med motor som fremdriftsmiddel, men innen denne rammen uavhengig av størrelser. Mikrofly, vannscootere og jetski går derfor inn under definisjonen.

Bokstav m definerer avfall i samsvar med definisjonen i forurl § 27 første ledd. *Utvalget* ser ikke behov for å innføre og definere i svalbardmiljøloven underbegreper som forbruksavfall og produksjonsavfall (eller husholdningsavfall og næringsavfall, som nylig foreslått i høringsbrev fra Miljøverndepartementet) eller spesialavfall.

Bokstav n klargjør at begrepet virksomhet skal tas i en meget vid betydning, som både omfatter rent enkelstående tiltak, tiltak som pågår over lengre tid, tiltak som gjentas, og uavhengig av om det er naturlig å karakterisere han-

dlingen som et fysisk tiltak. Begrepet virksomhet omfatter forhold både i og utenfor næring

Bokstav o definerer tiltakshaveren, som er betegnelsen på den som er ansvarlig for en virksomhet. Definisjonen bygger på tre kriterier – hvem som har bestemmelsesretten over virksomheten, hvem som betaler kostnadene ved den, og hvem som har umiddelbar interesse av den. Når de tre kriteriene utpeker samme person, vil tiltakshaveren være entydig definert. I andre tilfelle beror det på en samlet vurdering hvem som skal anses som tiltakshaver, og omstendighetene kan ligge slik an at det er naturlig å regne flere personer som tiltakshaver. I slike tilfelle kan miljøvernmyndigheten bestemme hvem som skal regnes som tiltakshaver i henhold til særskilte bestemmelser i lovutkastet. Når en virksomhet (handling) utføres av en ansatt i tjenesten, må arbeidsgiveren regnes som tiltakshaver.

§ 4 (miljøvernmyndighetene for Svalbard)

Miljøvernmyndighetene for Svalbard er

- a) Kongen,
- b) departementet,
- c) direktoratet etter Kongens nærmere bestemmelse,
- d) sysselmannen.

Myndighet som i loven er lagt til et underordnet organ, kan utøves av en overordnet miljøvernmyndighet når det anses påkrevd.

Paragrafen avløser viltforskr § 4, røyeforskr § 5 og kulturminneforskr § 4. Lignende organisatoriske bestemmelser finnes i forurensningsloven § 81, viltloven § 4 og innlandsfiske_loven § 6.

I første ledd er Kongen nevnt særskilt, siden samordning mellom de forskjellige overordnede mål for Svalbard kan tilsi at Kongen treffer avgjørelse. I tråd med vanlig konstitusjonell praksis sier ikke loven hvilket departement det er tale om, selv om Miljøverndepartementet vil falle naturlig. Det hører nemlig eksklusivt under Kongen å avgjøre hvilket departement et sakområde hører under, jf Grunnloven § 12 tredje ledd. På direktoratsnivå vil det være aktuelt å legge myndighet til forskjellige direktorater, særlig Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn, avhengig av hvilke bestemmelser og oppgaver det gjelder.

Annet ledd må ses i sammenheng med at lovutkastet legger myndighet direkte til enkelte underordnede organer – direktoratet eller sysselmannen – hvor det er hensiktsmessig. Det gjør loven mer opplysende at det på denne måten blir klart hvor vedkommende oppgave normalt skal ivaretas. Til gjengjeld klargjør annet ledd at et overordnet organ fritt kan treffe en avgjørelse som i loven er lagt til et underordnet organ.

Når loven legger myndighet til direktoratet, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige regler at direktoratet er avskåret fra å delegere videre på egen hånd. Delegasjon fra direktoratet til sysselmannen må besluttes av Kongen eller departementet. Det vil ikke være adgang til å delegere til et lokalt folkevalgt organ på Svalbard uten særskilt hjemmel, og *utvalget* har derfor tatt inn en slik hjemmel i enkelte bestemmelser hvor det kan være aktuelt.

Klageinstans over sysselmannens vedtak vil være det direktorat som har fått myndighet på området, jf forvaltningsloven § 28, hvis ikke departementet bestemmer noe annet.

Kapittel II. Aktsomhets- og informasjonsplikt og prinsipper for myndighet-sutøving

Kapitlet inneholder en direkte bindende rettsregel (aktsomhets- og informasjonsplikten i utk § 5) og for øvrig prinsipper i form av retningslinjer for forvaltningens bruk av fullmakter etter loven. Mer konkrete retningslinjer for bruk av fullmaktene etter miljøvernlovgivningen finnes i enkelte lover, f eks genteknologiloven 2 juni 1993 nr 38 § 10 annet ledd. De miljørettslige prinsippene som foreslås lovfestet i §§ 7 – 10, er rotfestet i internasjonale konvensjoner og deklarasjoner. Om bakgrunnen for og utvalget av miljørettslige prinsipper vises til "*Miljørettslige prinsipper*" i kap 5.6 foran.

§ 5 (aktsomhetsplikt og informasjonsplikt)

Enhver som oppholder seg eller forestår virksomhet på Svalbard, skal vise hensyn og opptre varsomt så naturmiljø og kulturminner ikke påføres unødig skade eller forstyrrelse.

En tiltakshaver skal sørge for at alle som utfører arbeid i virksomheten eller deltar i aktiviteten som virksomheten er ansvarlig for, er kjent med reglene i eller i medhold av denne lov om beskyttelse av Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig.

Paragrafen avløser naturvernforskr § 3 første ledd første punktum og annet ledd og viltforskr § 3 tredje ledd. I fastlandslovgivningen finnes lignende bestemmelser i naturvernloven § 1, motorferdselloven § 8, viltloven § 3 tredje ledd og produktkontrollloven § 3 første ledd, jf også friluftsløven § 11 og i forslaget til ny vannressurslov § 5, jf Ot.prp. nr 39 (1998-99).

Første ledd fastslår en alminnelig aktsomhets- og varsomhetsplikt og understreker at opphold og virksomhet på Svalbard skal skje på naturens premisser. Den har både en reell og pedagogisk betydning. Størst praktisk betydning vil den få for virksomhet som ikke trenger tillatelse etter loven.

Regelen er likevel begrenset til å ramme «unødig» skade og forstyrrelse. Hva som regnes som unødig, må avgjøres konkret i lys av den oppofrelse som må til for å unngå skaden eller forstyrrelsen, og hvor stor skade eller forstyrrelse det er tale om. Gjelder det virksomhet med gyldig tillatelse etter utk §§ 56-57 eller andre bestemmelser i loven, vil tildelingen av tillatelse gjøre at virksomheten i seg selv er forenlig med § 5. Aktsomhetsplikten i § 5 kan likevel stille visse krav til måten virksomheten drives eller utføres på, så langt det ikke gjelder forhold som er regulert gjennom vilkår i tillatelsen. Jo større miljøskade en virksomhet kan føre til, desto strengere vil aktsomhetsplikten være.

I forhold til lignende bestemmelser er det nytt i § 5 at kulturminner er tatt med. Dette må ses i sammenheng med at loven skal fremme en integrert miljøforvaltning. Slik paragrafen er utformet, tar den ikke sikte på skader og forstyrrelser i bosettingene som ikke rammer naturmiljø eller kulturminner.

Paragrafen retter seg mot både den som oppholder seg og den som forestår virksomhet på Svalbard. Den forplikter altså enhver som leder eller styrer virksomhet på Svalbard, selv om vedkommende oppholder seg utenfor øygruppen.

Aktsomhetsplikten blir presisert gjennom andre bestemmelser, jf særlig den mer spesifikke aktsomhetsplikt for ferdsel i utk § 71. Aktsomhetsplikten etter § 5 vil også dekke prinsippet om human jakt, som i dag er knesatt i viltforskr § 15 og foreslås videreført i utk § 28 tredje ledd.

Annet ledd avløser bestemmelsen i naturvernforskriften § 15 om informasjonsplikt ved virksomhet og § 22 om informasjonsplikt ved turisme m.v. Forøvrig finnes lignende bestemmelse i § 5 i forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard. Bestemmelsen fastsetter en informasjonsplikt som skal bidra til at den som forestår virksomhet på Svalbard og de som er ansatt der eller deltar i aktiviteter som virksomheten driver, oppfyller aktsomhetsplikten etter første ledd.

Tiltakshaveren, jf utk § 4 o), vil ha informasjonsplikt overfor alle som arbeider i virksomheten, eller som deltar i aktiviteter som virksomheten er ansvarlig for, f.eks. deltakere i turopplegg i regi av reisearrangør eller turoprator, eller i vitenskapelige ekspedisjoner i regi av en forskningsinstitusjon. Ansvarer er begrenset til informasjon om regler i eller i medhold av loven som beskytter Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet forøvrig. Eksempler på slike regler er ferdselsreguleringer, verneforskrifter og kulturminnebestemmelser. Tiltakshaveren må selv sørge for å ha egnet materiale og virkemidler for å kunne gjøre reglene kjent på en hensiktsmessig måte, og må også vurdere hvilke bestemmelser som de som arbeider i virksomheten eller deltakere på aktiviteter må gjøres kjent med.

Overtredelse av aktsomhetsplikten kan etter omstendighetene medføre krav på gjenoppretting eller erstatning og eventuelt straffansvar.

§ 6 (prinsipper for myndighetsutøving etter loven)

Ved myndighetsutøving etter loven her skal retningslinjene i §§ 7-10 legges til grunn. Staten skal særlig påse at myndighetsutøvingen etter loven og etter den enkelte bestemmelse samlet sett er i samsvar med disse retningslinjene.

Paragrafen fungerer som innledende bestemmelse til de miljørettslige prinsipper som foreslås lovfestet i §§ 7-10. Den angir hvilken rettslig betydning disse prinsippene skal ha etter loven. Paragrafen har ingen direkte parallell i gjeldende regelverk for Svalbard eller fastlandet. Men så langt retningslinjene følger av folkerettslige forpliktelser som binder Norge, vil de trolig også etter gjeldende rett ha betydning for forvaltningens skjønnsutøving. Enkelte retningslinjer har også et motstykke i bestemmelser i fastlandslovgivningen, jf særlig forurl § 2.

Som retningslinjer vil prinsippene i §§ 7-10 ikke være bindende for borgerne umiddelbart, men først når og på den måten de blir konkretisert gjennom forvaltningsvedtak. Utformingen som retningslinje gjør det også mulig med en gradvis styrking og innskjerping av prinsippene.

Første punktum viser at de miljørettslige prinsippene i utk §§ 7-10 har sin rettslige betydning ved offentlig myndighetsutøving etter loven. De skal altså legges til grunn ved forvaltningens skjønnsutøving, og det bør gå frem av begrunnelsen for enkeltvedtak etter fvl § 25 hvordan dette er gjort. Til forskjell fra aktsomhetsplikten i utk § 5 utgjør de miljørettslige prinsippene i utk §§ 7-10 ikke noen selvstendige rettsplikter. En bindende virkning for borgerne får de først når de blir lagt til grunn og konkretisert ved miljøvernmyndighetenes utøving av myndighet etter loven, særlig når det treffes enkeltvedtak, men også ved forskrifter. Virkningen av § 6 jf utk §§ 7-10 er begrenset til miljøvernloven, og omfatter ikke annet regelverk på Svalbard. Men disse bestemmelsene stadfester reelle hensyn som kan få betydning ved tolkingen av andre rettsregler.

Annet punktum presiserer innholdet av første punktum. Forutsetningsvis viser annet punktum at retningslinjene i §§ 7-10 ikke trenger bli utslagsgivende

for utfallet av hver enkelt sak. I en aktuell enkeltsak kan det godt være at andre hensyn veier tyngre. Men annet punktum skal sikre mot at dette blir et dominerende mønster. Bestemmelsen gjør at man må se til at myndighetsutøvingen samlet sett og over tid er i samsvar med prinsippene i utk §§ 7-10. Dette gjelder både for loven totalt sett, og for bruken av den enkelte fullmakt som loven gir til forvaltningen.

Uttrykket «påse» har både betydning når det gjelder selve avgjørelsen av saker hvor prinsippene kommer inn, og stiller krav til dokumentasjonen av hvordan prinsippene blir anvendt, jf ovenfor om kravet til begrunnelse. Uttrykket har også betydning i forhold til kontroll med avgjørelsene. Det angir et viktig vurderingstema for en klageinstans, og et tema for eventuell etterkontroll med lovens funksjon.

§ 7 (føre vår-prinsippet)

Når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter loven her utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet.

Føre vår-prinsippet er – i noe forskjellige utforminger – kommet til uttrykk i flere internasjonale konvensjoner og deklarasjoner. Det vises til Rio-erklæringen prinsipp 15 og ministererklæringen fra Bergenkonferansen 1990 om bærekraftig utvikling i ECE-området avsnitt 7. Det er med i OSPAR-konvensjonen (konvensjonen om vern av havmiljøet i Nordøstatlanteren) fra 1992 artikkel 2 (2) a og i klimakonvensjonen artikkel 3 nr 3, og i fortalen til konvensjonen om biologisk mangfold og EØS-avtalen.

Føre vår-prinsippet vil ha en særlig betydning for Svalbard i lys av de miljømål som er satt og den nær upåvirkede villmark som store deler av øygruppen er.

Det innebærer at det ved avgjørelser om tiltak som kan påvirke miljøet, bør legges inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktet miljøpåvirkning som følge av begrenset kunnskap om tiltakets miljøvirkninger. Som det gjerne går frem av internasjonale formuleringer, har dette mest å si når det kan være fare for alvorlig eller uomstøtelig skade på miljøet, jf også St meld nr 58 (1996-97) s 13 sp 1. Men på bakgrunn av miljømålene og villmarks karakteren på Svalbard er utformingen av føre vår-prinsippet i § 7 gjort mer generell enn det er utpenslet i internasjonale konvensjoner.

Prinsippet har for det første betydning for forvaltningens bevisvurdering. For at forvaltningen skal kunne legge til grunn at et tiltak ikke vil ha skadevirkninger på miljøet, må dette være bekreftet av relevant erfaring og faglig dokumentasjon. Dette knyttes ofte til prinsippet om «omvendt bevisbyrde», og er tidligere kommet til uttrykk i St meld nr 64 (1991-92) om Norges oppfølging av Nordsjødeklarasjonene.

Føre vår-prinsippet vil dernest ha betydning for den skjønnsmessige avveining av kryssende hensyn når forvaltningsorganet treffer sin avgjørelse. Når prinsippet får anvendelse, kan en søknad avslås med den begrunnelse at det ikke er tilstrekkelig klarlagt at tiltaket vil være uskadelig for miljøet. Det kan imidlertid være at det på annen måte kan sikres god trygghet for miljøet. I mange tilfelle kan det skje ved egnete vilkår i en tillatelse, f eks skjerpede renskrav.

Et utslag av føre vår-prinsippet er at man fastsetter lavere utslippsgrenser fordi det ikke er sikker dokumentasjon for at større utslipp kan skje uten

skade for miljøet. Anvendt på avgjørelsens innhold innebærer altså føre vår-prinsippet at det legges inn en sikkerhetsmargin av hensyn til miljøet.

§ 8 (samlet belastning)

Enhver virksomhet som iverksettes på Svalbard, skal vurderes ut fra den samlede belastning som naturmiljøet og kulturminner da vil bli utsatt for.

Paragrafen legger opp til å sikre at nye virksomheter (jf den vide definisjonen av dette i utk § 3 bokstav n) blir vurdert i et bredt perspektiv. Det innebærer for det første at virksomheten ikke skal vurderes helt isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom annen virksomhet. Det har betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil utløse et stort sprang i effekter på miljøet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene blir redusert «bit for bit» ved en utvikling hvor hver enkelt «bit» blir ansett som et for lite inngrep isolert sett til å bli stanset.

Prinsippet om å vurdere samlet belastning sett i sammenheng med føre vår-prinsippet gjør også at en aktuell virksomhet skal vurderes i lys av muligheten for flere virksomheter av samme art senere, eller for andre virksomheter som kan være vel så ønskelige som det aktuelle.

Prinsippet har betydning for all slags virksomhet i og utenfor næring som blir nærmere regulert etter loven her, og for tiltak som settes i verk av hensyn til miljøet. Som eksempel på det siste kan nevnes bruk av kjemiske dispergeringsmidler mot oljesøl.

§ 9 (miljøpåvirkeren skal betale)

Kostnadene ved å hindre eller begrense skade på natur eller kulturminner skal dekkes av den som ellers ville være årsak til skaden. På samme måte skal kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer dekkes av den som ellers ville være årsak.

Prinsippet bygger på prinsippet om at forurenseren skal betale (Polluter Pays Principle), som har solid internasjonal bakgrunn, bl a i OECDs rekommandasjoner C(72) 128 (1972) og C(74) 223 (1974) samt C(89) 88 (1989) og Rio-erklæringen prinsipp 16, og i OSPAR-konvensjonen artikkel 2 nr 2 (b) og EØS-avtalen artikkel 73 nr 2. I norsk rett er det lovfestet i forurensningsloven § 2 nr 5. Utenfor forurensningssektoren er et tilsvarende prinsipp konkretisert i kulturminneloven § 10, jf for Svalbard kulturminneforskr § 12.

Første punktum inneholder prinsippet i generell form, som vil medføre en internalisering av miljøkostnader, slik at de blir tatt med som en utgiftspost i interne bedriftskalkulasjoner. En slik internalisering vil gjøre at kostnadene til forebyggende eller gjenopprettende tiltak får utslag i prisene for varer og tjenester som kunne påvirke miljøet om tiltakene ikke var truffet. I videre forstand vil prinsippet også tale for at miljøpåvirkeren blir erstatningsansvarlig for eventuelle restskader.

Annet punktum er hentet fra forurensningsloven § 2 nr 5, men ansvarssubjektet er formulert noe annerledes. Når denne bestemmelsen er plassert til sist i paragrafen, henger det også sammen med at prinsippet i generell utforming har større betydning for naturforvaltningen på Svalbard enn det mer spesifikke prinsippet om at forurenseren skal betale.

Prinsippet i § 9 er konkretisert gjennom flere andre bestemmelser i utkastet, jf således §§ 44, 58, 61, 62, 63, 70, 91 og 93.

Prinsippet vil som utgangspunkt være til hinder for at det offentlige skal dekke miljøkostnader gjennom tilskudd og subsidier. Dette bør likevel ikke utelukkes, fordi man uten en form for økonomisk støtte i enkelte situasjoner kan risikere at nødvendige eller sterkt ønskelige miljøtiltak ikke blir satt i verk. I spesielle tilfeller kan det være aktuelt med tilskudd fra Svalbards miljøvernfond, jf utk § 96.

§ 10 (miljømessig teknologi og innsatsfaktorer)

I virksomhet på Svalbard skal anvendes en teknologi som gir minst mulig belastning på miljøet, om ikke vesentlige økonomiske hensyn til igangværende virksomhet tilsier at en annen teknologi blir brukt, og dette er forsvarlig etter en samlet miljømessig vurdering.

I virksomhet på Svalbard skal kjemiske og bioteknologiske produkter som kan volde skade eller ulempe for miljøet, erstattes med produkter som etter en samlet miljømessig vurdering gir mindre risiko for miljøet, dersom ikke vesentlige økonomiske hensyn til igangværende virksomhet tilsier noe annet.

Første ledd har en parallell i forurl § 2 nr 3, men er i tråd med de høyere miljømål for Svalbard gjort noe strengere. Det gir uttrykk for prinsippet om miljømessig teknologi og forutsetter at den minst miljøbelastende teknologi som kan brukes til å oppnå formålet, blir tatt i bruk. Prinsippet tar særlig sikte på ny virksomhet. For igangværende virksomhet gjøres det en modifikasjon dersom vesentlige økonomiske hensyn gjør seg gjeldende, forutsatt at en samlet miljømessig vurdering gjør det forsvarlig. I en slik samlet vurdering skal det vurderes både hva som oppnås miljømessig ved å skifte teknologi, og i hvilken grad det er tale om et alvorlig miljøproblem. Prinsippet er en retningslinje, jf utk § 6. Konkrete forpliktelser som følge av prinsippet må her som for de andre prinsippene i §§ 7-10 fastlegges når forvaltningen treffer vedtak i medhold av loven.

Annet ledd lovfester det såkalte substitusjonsprinsippet. I fastlandslovgivningen er dette nå foreslått lovfestet som ny § 3 a i produktkontrollen, jf Ot.prp. nr 40 (1998-99). Der er prinsippet utformet som en bindende rettsregel, men slik at substitusjonsplikten bare gjelder hvis den ikke fører til urimeelig kostnad eller ulempe. I annet ledd er det tatt inn en modifikasjon for igangværende virksomhet og prinsippet er formulert som en retningslinje og ikke som en umiddelbar rettsplikt.

Prinsippet retter seg mot bruk av kjemiske og bioteknologiske produkter. Erstatningsproduktene kan være av hvilke som helst slag, også kjemiske og bioteknologiske. Det avgjørende er at de er mindre miljøskadelige enn de produktene som de skal erstatte. I den samlede miljømessige vurdering skal det først og fremst tas hensyn til miljøvirkningene på Svalbard, men også til miljøvirkningene ved frembringelse av produktet og ved eventuell disponering etter bruk på Svalbard. Denne vurderingen gir derfor også rom for et «fra vuggen til graven»-synspunkt, dvs at alle miljøvirkninger i hele produktets livsløp trekkes inn i vurderingen, så langt det praktisk lar seg gjøre. Det forutsettes at produktene i hovedsak er likeverdige for det formål de skal brukes til, og det må derfor tas hensyn til erstatningsproduktets funksjon. Er den miljømessige forskjellen mellom produktene liten, kan det også legges vekt på mulig prisforskjell mellom produktene.

Kapittel III. Verneområder

§ 11 (overordnet prinsipp)

Det skal være verneområder på Svalbard som

- a) *omfatter variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer,*
- b) *bidrar til å sikre områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier,*
- c) *beskytter økosystemene på land og i havet,*
- d) *bidrar til å opprettholde villmark og uberørt natur.*

Bestemmelsen angir et overordnet prinsipp eller mål for opprettelsen av verneområder på Svalbard og skal sikre at spennvidden i Svalbards natur blir bevart.

Bokstav a sikrer variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer. *Bokstav b* skal sikre særskilte verdier av geologisk og paleontologisk art, som viser den geologiske og

biologiske utvikling. *Bokstav b* skal også sikre kulturhistoriske verdier fra forskjellige epoker, jf særlig oversikten inntatt i "*Miljøtilstand*" i kap 6.4.1.

Bokstav c viser at områdevernet ikke bare er landbasert, men at det også kan omfatte sjøområder sammen med landområder eller alene. *Bokstav c* understreker videre at områdevernet skal bidra til å sikre samspillet mellom økosystemer på land og i havet.

Bokstav d reflekterer den ganske opprinnelige naturtilstand som fremdeles hersker over store deler av øygruppen, i samsvar med de mål som er satt i St meld nr 22 (1994-95).

§ 12 (forskrifter om verneområder)

Kongen fastsetter det enkelte verneområde, jf §§ 16-19, ved forskrift.

I forskriften angis verneområdets grenser, formål og bestemmelser om bruk av området. Kongen kan i forskriften forby eller regulere enhver virksomhet og ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet.

Tilsvarende bestemmelser i fastlandslovgivningen finnes i naturvernloven §§ 4, 6, 8, 10 og 12 for de forskjellige former for områdevern, jf kulturminneloven § 20 annet ledd og for Svalbard kulturminneforskr § 20 tredje ledd. Områdevern for naturvernformål er på Svalbard hittil skjedd med hjemmel i svalbardloven § 4.

Første ledd fastslår at verneområder etter utk §§ 16-19 opprettes ved forskrift. Selv om opprettelsen av verneområdet har betydning for bestemte privatpersoners (grunneiere eller rettighetshaveres) rettsstilling, regnes ikke vedtaket som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Av forvaltningslovens regler er det derfor kap II-III og VII som gjelder for saksbehandlingen. For tydelighets skyld er det sagt uttrykkelig i utk §§ 13 og 15 at hørings- og kunngjøringsreglene i fvl §§ 37-38 gjelder. Av hensyn til berørte grunneiere og rettighetshavere er det fastsatt uttrykkelig at de skal forhåndsvarsles og få underretning om vedtaket etter reglene i fvl §§ 16 og 27.

Myndigheten til å gi forskrift etter første ledd er lagt til Kongen i tråd med naturvernlovens regler. Den bør ikke delegeres når det gjelder opprettelse av nye verneområder. Lovutkastet utelukker likevel ikke delegasjon i tilfelle det

anses hensiktsmessig å delegere til departementet å foreta mindre grensejusteringer eller andre lite vesentlige endringer i vernebestemmelsene.

Annet ledd første punktum gir regler om hva en forskrift om verneområdet skal inneholde, jf "*Innholdet i vernet*" i kap 6.5.4.8 foran. Verneområdets grenser angis ved en beskrivelse av hvordan de trekkes mellom angitte punkter i terrenget eller ved henvisning til avmerking på kart. I siste fall bør kartet følge vernebestemmelsene som vedlegg ved den offisielle kunngjøring. Forskriften skal for det annet angi formålet med vernet, som vil ha betydning både for adgangen til skjøtsel etter utk § 21, for dispensasjonsmyndigheten etter utk § 22, og for forståelsen av de enkelte vernebestemmelser. Formålet må ligge innenfor de rammer som loven angir for den valgte verneform, og bør være konkretisert og spesifisert ut fra verneverdiene i området. For det tredje skal forskriften inneholde bestemmelser om bruken av området. Dette er de egentlige vernebestemmelser, som innebærer rådighetsinnskrenkninger overfor grunneieren og allmennheten. Innskrenkningene kan bare gjelde den faktiske rådighet, ikke den juridiske rådighet (f eks adgang til salg eller fradeling). Bestemmelsen gir ikke adgang til å pålegge noen å treffe bestemte tiltak i verneområdet, annet enn eventuelt som vilkår for å kunne utøve en rådighet som ellers er forbudt.

I tillegg til dette vil vernevedtaket bl a inneholde navn på verneområdet med angivelse av verneformen. Det kan også ha med nærmere regler om kriterier for dispensasjon og om forvaltning og skjøtsel.

Annet ledd annet punktum gir hjemmel for at forskriften kan forby eller på annen måte regulere all slags virksomhet og tiltak, medregnet ferdsel og opphold, i verneområdet. Også miljøvirkninger i verneområdet som skyldes virksomhet utenfor, kan reguleres i forskriften. Disse rådighetsinnskrenkningene må henge sammen med formålet med vernet. Men det vil i utgangspunktet være opp til Kongen å vurdere hvilke tiltak som (alene eller ved sum- eller synergieffekter med andre tiltak) kan være egnet til å motvirke verneformålet og som derfor bør reguleres i forskriften. I denne

vurderingen er det riktig å legge stor vekt på føre vår-prinsippet, jf utk § 7, for å gi tilstrekkelig sikkerhet for beskyttelse av verneverdiene.

Lovens øvrige regler gjelder for verneområdene side om side med vernebestemmelsene, og vil altså utfylle vernebestemmelsene om spørsmål som de ikke regulerer. Rettslig sett er vernebestemmelsene bare nødvendige for å sikre et strengere vern enn lovens øvrige regler gir. Men ut fra informasjonshensyn kan det være aktuelt å ta med i vernebestemmelsene regler som er enslydende med lovens. Når det gjelder tiltak som etter loven krever tillatelse f eks etter utk §§ 56 eller 57 og også må ha dispensasjon fra vernebestemmelsene, vil en slik dispensasjon også innebære tillatelse etter utk §§ 56 eller 57 m v.

§ 13 (saksbehandling)

På et tidlig tidspunkt i forberedelsen av forskrift etter § 12 om å opprette, utvide eller oppheve et verneområde, eller om vesentlig endring i vernebestemmelsene for et verneområde, skal sysselmannen sikre samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner m v som har særlig interesse i vedtaket. Sysselmannen skal kunngjøre en melding i minst én avis som er alminnelig lest på Svalbard, der det gjøres rede for det påtenkte vernetiltak. Grunneiere og rettighetshavere skal såvidt mulig underrettes ved brev, og gis en rimelig frist for å komme med synspunkter før ver-

neforslag blir utformet. Under forberedelsen av verneforslag skal følgene for aktuell virksomhet i området klarlegges.

Forslaget til forskrift sendes på høring etter reglene i forvaltningsloven § 37. Om varsling av grunneiere og rettighetshavere gjelder reglene i forvaltningsloven § 16. Forslaget skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på Svalbard, og legges ut til offentlig ettersyn på minst ett lett tilgjengelig sted. Fristen for uttalelse skal være minst to måneder.

Bestemmelsen bygger på reglene i naturvernloven § 18 nr 1 og 2 og kulturminneloven § 22 nr 1 og 2. Noen tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende regelverk for Svalbard.

Bestemmelsen tar særlig sikte på forberedelsen av nye verneområder og vesentlige utvidelser av eksisterende verneområder. Reglene i *første ledd* gjelder bare for vedtak om å oppheve, utvide eller oppheve et verneområde, eller for vesentlige endringer i vernebestemmelsene, jf *første ledd første punktum*. *Annet ledd* gjelder for alle forskrifter etter utk § 12, også mindre grensejusteringer og mindre vesentlige endringer i vernebestemmelsene.

Første ledd gjelder planleggingsfasen, før det foreligger noe ferdig verneforslag med tilhørende utkast til forskrift etter utk § 12. Planleggingsarbeidet vil i hovedsak bli utført av miljøvernmyndighetene (sysselmannen og Direktoratet for naturforvaltning), eventuelt med faglig bistand. Men første ledd medfører at ulike interessenter skal trekkes inn allerede i denne fasen, dels for en foreløpig klarlegging av deres interesser og oppfatninger, dels for å bringe på det rene miljøtilstanden samt pågående og mulig fremtidig utnytting av området.

Første punktum svarer til naturvernloven § 18 nr 1 tredje ledd. Med «offentlige myndigheter» siktes det på lokalt nivå særlig til Svalbardrådet og fremtidige lokale folkevalgte organer, men også til en lokal faginstans som Bergmesteren på Svalbard. På sentralt hold kan det etter omstendighetene være nødvendig med kontakt med de departementer eller direktorater med fagområder som kan bli berørt. Lovutkastet forutsetter ikke at sysselmannens oppstartning av planleggingsarbeidet må ha samtykke fra overordnet miljøvernmyndighet (Miljøverndepartementet eller Direktoratet for naturforvaltning), men det kan eventuelt bestemmes ved intern instruks. Uttrykket «organisasjoner mv» vil etter omstendighetene omfatte organisasjoner både på lokalt og nasjonalt nivå, og da både på nærings- og miljøvernsiden. Begrepet «organisasjon» har ikke noe klart rettslig innhold. Det sikter primært til foreninger basert på frivillig medlemskap, men kan også omfatte andre organisasjonsformer som f eks en stiftelse.

Annet og tredje punktum bygger på naturvernloven § 18 nr 1 annet ledd. Etter disse reglene skal sysselmannen bekjentgjøre arbeidet med planlegging av verneforslag. Det skal skje både ved offentlig kunngjøring i en vanlig lest avis på Svalbard, og ved skriftlig varsling av hver enkelt grunneier eller rettighetshaver så vidt mulig. Den sist nevnte reservasjonen tar sikte på tilfelle hvor vedkommende eier eller rettighetshaver ikke har tinglyst sin rett og heller ikke er kjent for sysselmannen på annen måte, eller har ukjent adresse. Overfor utlendinger er det tilstrekkelig å varsle den som er fullmektig etter svalbardloven § 24.

Om utredningsplikt gjelder forvaltningslovens alminnelige regel i § 37 første ledd, jf utk § 12. I tillegg bestemmer *fjerde punktum* at følgene for aktuell virksomhet i området skal klarlegges. Dette vil i stor grad kunne skje ved hjelp av innspill fra dem som skal kontaktes etter reglene i første til tredje punktum, men etter omstendighetene kan særskilt faglig bistand være påkrevd. I mange

tilfelle vil følgene fremgå umiddelbart av de verne-bestemmelser som foreslås. Men dersom det er tale om begrensninger uten direkte forbud, kan det kreve en nærmere analyse å klarlegge de reelle følgene. Med «aktuell virksomhet» siktes det til pågående virksomhet i området samt ny virksomhet som det er en rimelig nærliggende mulighet for. Ny virksomhet kan lettere bli ansett som «aktuell» dersom den fremtrer som en utvidelse av eksisterende virksomhet enn som en ren nyetablering.

Annet ledd har regler om høring av verneforslaget. Det bygger – med visse endringer – på reglene i naturvernloven § 18 nr 2, men er supplert med fvl § 37 for å klargjøre forholdet til forvaltningsloven.

§ 14 (midlertidig vern)

For å hindre skade på verneverdiene kan departementet treffe vedtak om midlertidig vern inntil saken er avgjort. For slike vedtak gjelder ikke reglene i § 13. Vedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven av den som har rettslig klageinteresse.

Bestemmelsen bygger på regelen i naturvernloven § 18 nr 4 og kulturminneloven § 22 nr 4.

Første punktum gir adgang til å beslutte midlertidig vern «for å hindre skade på verneverdiene». Det vil være opp til departementet å vurdere dette kriteriet, og her må føre vår-prinsippet i utk § 7 ha stor vekt. Departementet kan beslutte midlertidig vern selv om det ennå ikke er startet opp noe planleggingsarbeid i samsvar med utk § 13 første ledd. Departementet kan delegere sin myndighet, f eks til Direktoratet for naturforvaltning.

Annet punktum klargjør at saksbehandlingsreglene i utk § 13 ikke gjelder ved midlertidig vern. Når midlertidig vern er påkrevd, vil det i praksis ofte være for å stanse en overhengende fare for at verneverdiene blir skadet. Det sier da seg selv at vedtak etter første punktum må kunne treffes så å si uten noen saksforberedelse.

Vedtaket om midlertidig vern må regnes som en forskrift etter forvaltningsloven dersom det er utformet stort sett i tråd med ordinære forskrifter etter utk § 12. Men et vedtak om midlertidig vern kan også tenkes utformet som et forbud rettet mot et bestemt tiltak som er umiddelbart forestående. I så fall vil det være mer naturlig å klassifisere det som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Uansett vil det være adgang til å unnlate forhåndsvarsling, jf fvl §§ 37 tredje ledd og 16 tredje ledd. Men for et midlertidig vernevedtak som anses som enkeltvedtak, vil reglene om dokumentinnsyn og grunngiing i fvl kap IV og V få anvendelse. Det samme gjelder for reglene om underretning i fvl § 27 og om klage i fvl kap VI, men her fastsetter henholdsvis utk § 15 annet punktum og § 14 *tredje punktum* at forvaltningslovens regler skal gjelde uansett. Et vedtak om midlertidig vern kan derfor alltid påklages etter forvaltningslovens regler. Rett til å klage forutsetter rettslig klageinteresse. I praksis vil både grunneieren, berørte rettighetshavere og aktuelle tiltakshavere som det midlertidige vern får konsekvenser for, ha klagerett. Også en miljøvernorganisasjon med formål eller faktiske interesser som dekker området, vil ha klagerett, men ikke dersom det ikke er truffet noe vedtak om midlertidig vern overhodet.

Et vedtak om midlertidig vern gjelder inntil det blir opphevet eller avløst av et ordinært vedtak etter utk § 12.

§ 15 (kunngjøring av vernevedtak)

Vedtak etter §§ 12 og 14 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38, og dessuten i minst én avis som er alminnelig lest på Svalbard. Det skal meddeles grunneiere og rettighetshavere som inngår i verneområdet, etter reglene i forvaltningsloven § 27.

Bestemmelsen bygger på naturvernloven § 19, jf for kulturminner på Svalbard kulturminneforskr § 24.

Første punktum innebærer at kunngjøring alltid skal skje etter forvaltningslovens regler for forskrifter (fvl § 38). I tillegg skal det skje i minst én avis som leses av mange på Svalbard. Dessuten gjør *annet punktum* at grunneiere og rettighetshavere normalt har krav på individuell underretning, jf fvl § 27. Som rettighetshaver regnes utmålshavere og bruksberettigede med tinglyste rettigheter.

Til forskjell fra naturvernloven § 19 tredje ledd, kulturminneloven § 22 nr 5 og for Svalbard kulturminneforskr § 24 har lovforslaget ikke med noen regel om at vernevedtaket skal tinglyses på de aktuelle eiendommer. Ut fra forholdene på Svalbard er det neppe noe reelt behov for tinglysing, og det kan være problematisk å få tinglyst et vernevedtak på statseiendom, som ikke generelt inngår i tinglygingsregisteret, jf svalbardloven § 13.

§ 16 (nasjonalparker)

Som nasjonalpark kan fredes større uberørte eller i det vesentlige uberørte naturområder, når de kan ha verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv.

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted. Landskapet og i tilfelle havbunnen med planter, dyreliv og geologiske forekomster skal vernes mot utbygging, anlegg, forurensning og annen virksomhet, herunder ferdsel, som kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet.

Bestemmelsen bygger på naturvernloven § 3. Det vises til kap 6.5.4.3 i de alminnelige motiver.

Første ledd angir vilkårene for å opprette nasjonalpark, som alle er oppfylt når det gjelder de eksisterende nasjonalparkene. Det er ikke noe krav om at arealene må være statsgrunn, selv det i praksis stort sett vil være tilfellet.

Kravet om størrelse er til hinder f eks for at den enkelte biotop (f eks et fuglefjell eller Moffen som hvalrossens habitat) kan gjøres til nasjonalpark alene. (At Moffen inngår som en del av Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, er en annen sak.) Til sammenligning nevnes at den minste nasjonalparken på fastlandet er 9 km², og iallfall bør ikke en nasjonalpark på Svalbard være mindre.

Kravet om uberørthet (iallfall i det vesentlige uberørt) vil være oppfylt for størstedelen av Svalbard. Mindre bebyggelse på begrensede områder kan inngå i en nasjonalpark, men drives det virksomhet i tilknytning til bebyggelsen, må den være forenlig med nasjonalparkens formål. Som eksempel kan nevnes forskningsstasjonen i Hornsund i Sør-Spitsbergen nasjonalpark. Bosettinger av noen størrelse – særlig Longyearbyen, Ny-Ålesund og Barentsburg – kan ikke være del av en nasjonalpark. Det samme ville gjelde et sted som Grumantbyen så lenge det ble drevet gruvedrift der. Men dersom et tidligere samfunn er nedlagt og må regnes som et kulturminne, vil det etter omstendighetene kunne inngå i en nasjonalpark.

For det tredje må et område ha verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv for å bli gjort til nasjonalpark. Det er ikke nødvendig at området har verdi i begge disse henseender.

Kravene om uberørthet og verdi behøver ikke gjelde for hver enkelt arealenhet av det område som legges ut som nasjonalpark. Men de må være oppfylt når man ser på hele eller større deler av det område som legges ut som nasjonalpark. I nasjonalparken kan det tas med mindre områder som det ikke knytter seg noen spesiell opplevelsesverdi til, eller områder som har verdi som en ren biotop, når dette innebærer en hensiktsmessig arrondering av nasjonalparken.

Annet ledd trekker opp en ramme for rettsvirkningene av å etablere nasjonalpark. De vernebestemmelser som fastsettes i vernevedtaket, jf § 12, må oppfylle de krav som annet ledd innebærer. I praksis vil all vedvarende næringsvirksomhet være forbudt i en nasjonalpark, unntatt miljøforsvarlig tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken. Utgangspunktet etter *første punktum* er at det ikke skal skje noen varig påvirkning, mens en forbigående påvirkning av naturmiljø eller kulturminner ikke trenger å bli forbudt.

I *annet punktum* er vernet spesifisert nærmere i forhold til visse typer tiltak, og det er klargjort at havbunnen skal ha vern på linje med landområder dersom det inngår sjøområder i nasjonalparken. Vernet mot utbygging, anlegg og forurensning medfører et forbud mot industriell virksomhet, medregnet uttak av mineralske ressurser. Det gjelder også undersøkelser etter og utvinning av petroleum på gitte utmål, hvis de ikke er helt unntatt fra nasjonalparken. Slike unntak ble gjort for utmål i Sør-Spitsbergen nasjonalpark, med den tilleggsbestemmelse at områdene automatisk blir innlemmet i nasjonalparken når utmålene bortfaller i henhold til bergverksordningen kap III (jf forskr 1 juni 1973 avsnitt II og V, punkt I 1).

Annen virksomhet forutsettes forbudt bare dersom den kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet. Men det er ikke noe i veien for å fastsette et strengere vern. Hvorvidt uttak av biologiske ressurser skal være forbudt, eller om det skal åpnes for en begrenset jakt, må avgjøres i vernebestemmelsene for den enkelte nasjonalpark i lys av formålet med vernet, slik det også er tilfellet på fastlandet. Det samme gjelder for innlandsfiske og for havfiske. Ferdsel til lands i en nasjonalpark må som hovedregel skje til fots. Men det er samtidig i tråd med formålet med nasjonalparker at de skal være åpne for skånsom ferdsel for å kunne gi allmennheten del i natur- og kulturarven der.

§ 17 (naturreservater)

Som naturreseptat kan fredes områder som er uberørt eller tilnærmet uberørt, og

- a) *som inneholder særegne eller sårbare økosystemer,*
- b) *som utgjør en spesiell naturtype eller spesielle geologiske forekomster,*
- c) *som for øvrig har særlig betydning for flora eller fauna,*
- d) *som har særskilt naturvitenskapelig verdi.*

Et naturreseptat kan totalfredes. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i reservatet.

Bestemmelsen bygger på naturvernloven § 8. Det vises til "[Naturreseptater](#)" i kap 6.5.4.4 foran.

Første ledd angir vilkårene for å opprette naturreseptat. Det stilles ikke noe krav til størrelsen av området. Kravet til uberørthet («tilnærmet uberørt») er

strengere enn for nasjonalparker etter utk § 16. Kravet i første ledd medfører at områder med kjørespor eller bebyggelse av noe omfang ikke kan fredes som naturreservat.

Områder som skal fredes som naturreservat, må oppfylle ett av minstekravene i bokstav a til d.

Bokstav a fokuserer på det særegne eller sårbare. Reservatfredning av typiske eller representative områder kan

skje etter bokstav b. Det kan lett forekomme tilfelle hvor et område oppfyller flere av minstekravene. Hvilke områder som skal fredes av flere som oppfyller minstekravene, beror dels på kriterier som er utviklet for vernearbeidet i miljøvernforvaltningen, dels på aktuelle motstående interesser.

Annet ledd gjelder vernebestemmelsene for naturreservater. *Første punktum* viser – i tråd med naturvernloven § 8 annet punktum – at et naturreservat kan totalfredes, slik at fredningen omfatter alle deler av naturmiljøet i reservatet. På denne måten indikeres det også at naturreservater er en streng verneform. Alternativt kan reservatet være begrenset til fredning av visse arter med deres livsmiljø (f eks fuglereservat). Ved en totalfredning kan det etableres forbud mot alle slags tiltak, inklusive all ferdsel, dersom formålet med vernet tilsier det. Dispensasjonshjemmelen i utk § 22 vil likevel gjelde for en totalfredning og vil være særlig aktuell for å tillate vitenskapelige undersøkelser.

Annet ledd *annet punktum* klargjør at vernebestemmelsene for naturreservater også kan gjelde beskyttelse av kulturminner. Bestemmelsen trengs til å klargjøre en slik adgang, siden kulturminnehensyn ikke er angitt blant vilkårene for reservatfredning i første ledd.

§ 18 (verneområder for biotoper og geotoper)

Som verneområde for biotoper eller geotoper kan fredes områder som har særlig betydning for flora eller fauna eller som inneholder viktige eller særpregete geologiske forekomster.

I slike verneområder skal virksomhet unngås dersom den kan påvirke eller forstyrre floraen eller faunaen eller skade geologiske forekomster i strid med vernevedtakets formål. I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av kulturminner i verneområdet.

Bestemmelsen gir hjemmel for biotopvernområder og geotopvernområder. Når det gjelder biotopvernområder, avløser den viltforskr § 5 og har i fastlandslovgivningen sin parallell i naturvernloven § 9, viltloven § 7 og innlandsfiskeloven § 7. Det vises til drøftelsen i "[Biotopvernområder og geotopvernområder](#)" i kap 6.5.4.5. Begrepet «geotop» er av ny dato og drøftes i en rapport om geologisk vern under utgivelse av Nordisk ministerråd. Det defineres som et avgrenset område med angitte geologiske og/eller geomorfologiske (om dannelsen av jordoverflaten) fenomener og prosesser.

Hjemmelen i utk § 18 overlapper delvis hjemmel for naturreservater etter utk § 17 første ledd, særlig bokstav b og c. Selvstendig betydning har § 18 for områder som ikke oppfyller reservatbestemmelsens krav til uberørthet. § 18 vil derfor være en aktuell hjemmel for å verne biotoper ved bebyggelse.

Det kan også være aktuelt å opprette biotopvernområde (geotopvernområde) dersom man vil gå for et lavere verneivå (mindre strenge vernebestemmelser) enn man finner naturlig i et reservat. Men også for verneområder etter § 18 kan vernebestemmelsene har med regler om beskyttelse av kulturminner.

§ 19 (kulturmiljøområder)

Som kulturmiljøområde kan fredes et område som har særskilt kulturhistorisk verdi. I kulturmiljøområder skal virksomhet som kan forringe den kulturhistoriske verdi unngås.

Bestemmelsen avløser kulturminneforskr § 20 annet ledd, jf for fastlandet kulturminneloven § 20. Det vises til "[Kulturminneområder](#)" i kap 6.5.4.6.

Opprettelse av kulturmiljøområde kan være aktuelt når vernehensynene ikke tilgodeses godt nok gjennom en utvidelse av sikringssonen med hjemmel i utk § 39 første ledd bokstav e, og særlig når det er en rekke kulturminner i området.

I vernebestemmelsene for kulturmiljøområder kan det ikke gis bestemmelser om vern av naturmiljøet ut over det som trengs for å unngå at den kulturhistoriske verdi av området blir forringet på noen måte. De alminnelige regler i kap IV om flora og fauna vil for øvrig gi tilstrekkelig vern.

§ 20 (internasjonal status for verneområder)

Kongen kan ved forskrift gi et verneområde en særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø. Den virkning som vedkommende konvensjon tillegger en slik status, gjelder også som norsk rett.

Bestemmelsen gir en særskilt hjemmel for internrettslig gjennomføring av en folkerettslig forpliktelse som Norge har påtatt seg til å bevare et område. Det vises til "[Verneområder med internasjonal status](#)" i kap 6.5.4.7.

Selve vernet forutsettes etablert ved vanlig vedtak om områdevern etter reglene her i kap III. Men den folkerettslige forpliktelsen kan f eks innebære en plikt til å opprettholde vernet eller visse vernebestemmelser, eller til å gjennomføre en særskilt saksbehandling før eventuell endring. Denne særskilte forpliktelsen er det utk § 20 gir hjemmel til å gjennomføre.

Bruk av § 20 kan komme på tale hvis områder på Svalbard blir utpekt i henhold til f eks Ramsarkonvensjonen eller verdensarvskonvensjonen.

For selve vedtaket etter § 20 gjelder ikke saksbehandlingsreglene i utk §§ 13-15. Men det verneområdet som § 20 anvendes på, må være opprettet i tråd med reglene i utk §§ 13-15.

§ 21 (skjøtsel av verneområder)

I verneområder opprettet med hjemmel i dette kapittel kan sysselmannen foreta skjøtsel som anses nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, og tilrettelegge for opplevelse av natur- og kulturmiljø innenfor rammen av formålet med fredningen.

Berører tiltak for skjøtsel eller tilrettelegging privat eiendom eller rettigheter i verneområdet, skal eieren eller rettighetshaveren så vidt mulig varsles på forhånd.

Bestemmelsen bygger på naturvernloven §§ 4 og 10 og kulturminneloven § 21.

Første ledd gir sysselmannen adgang til å iverksette skjøtels- og tilretteleggingstiltak innenfor rammen av det formål som vernevedtaket har, og som for de nyeste verneområdene er fastsatt i verneforskriften. For eldre verneområder – særlig verneområdene opprettet ved kgl res 1 juni 1973 – bør det fastsettes et uttrykkelig verneformål ved første revisjon av vernebestemmelsene.

Bestemmelsen i første ledd har først og fremst betydning for privat grunn som inngår i verneområdet, men medfører også at sysselmannen uten videre

kan iverksette slike tiltak på statsgrunn uavhengig av instruks eller samtykke fra det statsorgan som forvalter statens eierrådighet.

Normalt vil det være et karakteristisk trekk ved verneområdene på Svalbard at de naturlige prosesser skal få virke fritt. Det vil derfor være lite behov for skjøtselstiltak i tradisjonell forstand, og visse skjøtselstiltak – f.eks. opprydding av avfall – kan finne sted overalt uten noen særskilt lovhjemmel. Men skulle en art bli truet av utryddelse, vil bestemmelsen kunne gi adgang f.eks. til å tilrettelegge en bedre egnet biotop. Hjemmelen kan være nødvendig dersom det blir aktuelt med tilretteleggingstiltak for å begrense ferdselsskader eller øke opplevelsen av besøk på stedet, f.eks. ved inngjerding eller andre tiltak for å kanalisere ferdselen eller ved informasjonstiltak. Bestemmelsen vil videre gi hjemmel for vedlikehold av kulturminner i verneområdet, jf. ellers utk. § 45.

Berører tiltakene privat eiendom eller rettigheter, stiller *annet ledd* krav om at eieren og/eller rettighetshaveren så vidt mulig skal være varslet på forhånd. Kravet om varsel må også ses i lys av skjøtselstiltaket, slik at det f.eks. ikke trengs noe varsel for å gjennomføre opprydding av avfall. Reservasjonen «så vidt mulig» må ellers forstås på samme måte som i utk. § 13. Beslutninger om skjøtselstiltak etter utk. § 21 regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Skjøtselstiltak kan ikke medføre noen nye rådighetsinnskrenkninger for grunneieren, og utk. § 21 gir heller ikke sysselmannen adgang til å gi pålegg til andre. Skjøtselstiltakene må respektere den virksomhet som er tillatt gjennom vernebestemmelsene med eventuelle dispensasjoner. (Tilsier behovet for skjøtsel at virksomhet i henhold til en dispensasjon må vike, må det skje ved omgjøring av dispensasjonen.) Hvis det inngår bebyggelse i bruk i verneområdet, bør det også av den grunn påses at vernebestemmelsene klargjør hva som er tillatt virksomhet i tilknytning til bebyggelsen.

§ 22 (dispensasjon fra vernevedtak)

Når vitenskapelige eller særlige grunner for øvrig taler for det, kan miljøvernmyndigheten gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål eller ikke vil påvirke verneverdiene vesentlig.

I en dispensasjon etter første ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan miljøvernmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for miljøet, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Bestemmelsen fanger opp kulturminneforskr. § 23 fjerde ledd og har i fastlandslovgivningen sin parallell i naturvernloven § 23 og kulturminneloven § 20 tredje ledd.

Det følger av forvaltningsloven § 40 at det kreves særskilt hjemmel for å dispensere fra en forskrift etter §§ 12 eller 14. I dag er dispensasjonshjemlene inntatt i de enkelte verneforskrifter. Utk. § 22 setter en ramme for hvilken adgang det vil være til å gjøre unntak i enkelttilfelle fra et vernevedtak. De enkelte vernevedtak kan imidlertid angi en mer begrenset dispensasjonsadgang. Tas det med dispensasjonshjemler i vernevedtakene, bør de utformes slik at det fremgår at de ikke suppleres av utk. § 22 første ledd.

Første ledd angir minimumskrav som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. For det første stilles det krav til dispensasjonsgrunnen. Dispensasjonen må enten gjelde vitenskapelige formål, eller det må foreligge en annen særlig grunn til å dispensere. Med «vitenskapelige formål» siktes det også til andre vitenskaper enn naturfagene, selv om naturvitenskapelige formål er

mest praktisk. For det annet må ikke dispensasjonen stride mot vernevedtakets formål; likevel slik at dispensasjon kan gis hvis det ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig.

I kriteriet «særlig grunn» ligger både at det må dreie seg om et behov for dispensasjon som oppstår forholdsvis sjelden, og at behovet er tungtveiende. Hvis formålet med vernet krever at det gis dispensasjon (jf det avsluttende kriterium i naturvernloven § 23), vil vilkåret om «særlig grunn» alltid være oppfylt.

Selv om minstekravene er oppfylt, følger det ikke av det at dispensasjon nødvendigvis skal gis. Ingen har krav på dispensasjon. Vurderingen er opp til miljøvernmyndighetens frie skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler, særlig om myndighetsmisbruk. Bl a vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, ha betydning. Det kan føres forskjellig praksis i forskjellige verneområder, avhengig av både verneform og verneformål. F eks kan praksis være strengere i naturreservater enn i nasjonalparker, og praksis vil også kunne bero på miljøtilstanden.

Vitenskapelige grunner er nevnt særskilt blant dispensasjonskriteriene, fordi dette vil trolig være en av de mest aktuelle dispensasjonsgrunnene, og fordi vitenskapelige hensyn som oftest er et av motivene for områdevern. Når verneforskriftene likevel ikke åpner generelt for tiltak for vitenskapelige formål, er det fordi også slike tiltak kan bety en belastning for det miljø som skal beskyttes og som den vitenskapelige forskning selv er avhengig av. Det vitenskapelige motivet bak vern vil imidlertid begrunne en mer lempelig eller kurant dispensasjonspraksis til vitenskapelige formål så lenge det ikke er tale om etablering av faste anlegg (ny infrastruktur) eller terrenginngrep i verneområdene. For øvrig bør det legges vekt på om forskningsprosjektet uten særlig ulempe kan utføres utenfor verneområdet og om det utføres på en måte som ikke medfører unødig belastning for naturmiljøet i verneområdet.

Utførelse av politi-, oppsyns-, ambulanse- og redningstjeneste skal være tillatt i verneområdene. Dette bør gå frem av de enkelte forskrifter, men vil også være en «særlig grunn» som kvalifiserer for dispensasjon. Derimot vil det ikke være grunnlag for øvingskjøring i verneområdene for disse formål uten at det er åpnet for det i vernebestemmelsene.

Annet ledd er nytt i forhold til eksisterende regelverk. Det skal sikre at miljøhensyn blir vurdert og dokumentert i dispensasjonssakene, og forhindrer at det utvikler seg en praksis med standardiserte dispensasjoner. Bestemmelsen innebærer en supplerings av de alminnelige krav til innholdet av begrunnelsen for et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 25.

Kapittel IV. Flora og fauna

i. Generelle prinsipper

§ 23 (overordnet prinsipp)

Flora og fauna på land og i sjøen skal forvaltes slik at artenes naturlige produktivitet, mangfold og leveområder bevares, og Svalbards villmarksnatur sikres for fremtidige generasjoner.

Innenfor denne rammen kan det finne sted en kontrollert og begrenset høsting.

Paragrafen bygger viltforskr § 1 og røyeforskr § 1, jf i fastlandslovgivningen viltloven § 1 og innlandsfiskeleven § 1, men omfatter all fauna og flora både på land og i vassdrag, og i havet med havbunnen. Dessuten fastslås målet om å sikre villmarksnaturen for fremtidige generasjoner gjennom forvaltning av flora og fauna.

Målene i utk § 23 er grunnleggende hensyn ved fortolkningen av de øvrige bestemmelser i kapitlet og særlig for praktiseringen av det forvaltningsskjønn (fullmakter) som de andre paragrafene i kapitlet inneholder.

Reglene i og i medhold av kapittel IV vil gjelde for hele Svalbard, også i verneområder opprettet etter kapittel III, om ikke annet følger av den enkelte verneforskrift. Det fremgår uttrykkelig av utk § 52 annet ledd at reglene i kapittel IV gjelder i planområdene og ikke kan settes til side av en arealplan.

§ 24 (fredningsprinsippet)

All flora og fauna med egg, reir og hi er fredet om ikke annet er fastsatt med hjemmel i denne lov.

Paragrafen avløser viltforskr § 3 første ledd og røyeforskr § 3, jf for fastlandet viltloven § 3 og innlandsfiskeleven § 4 (for anadrome laksefisk). Til forskjell fra disse bestemmelsene gjelder utk § 24 for all fauna og flora. Paragrafen utgjør det rettslige utgangspunkt for de øvrige regler i kapitlet, og oppstiller et særlig krav om lovhjemmel for å avvike fra fredningen. Det vises til "[Lovfesting av fredningsprinsippet for alle arter](#)" i kap 6.3.4.1.

Bestemmelsen fastslår det utgangspunktet at all flora og fauna både på land og i sjøen er fredet. Begrepene flora og fauna er definert i utk § 3 bokstav c og d. De omfatter både den samlede flora resp

fauna, og hvert enkelt individ. Egg omfatter også forlatte egg, jf Bernkonvensjonen artikkel 6 bokstav d, som fastslår at det skal være forbudt å ødelegge eller plukke egg i vill tilstand eller beholde disse eggene selv om de er tomme, dersom det gjelder arter som er oppført på konvensjonens vedlegg II. Etter konvensjonens artikkel 6 bokstav d skal det være forbudt forsettlig å skade eller ødelegge ynglesteder og hvilesteder. Alternativene reir og hi gjennomfører denne forpliktelsen når det gjelder ynglesteder og hvileplasser som dyrene har innrettet særskilt. Begrepene reir og hi omfatter ikke et rent areal som dyrene oppholder seg på for yngling eller hvile, f eks kasteplasser for sel. Disse områdene vil være beskyttet av aktsomhetsplikten i utk §§ 5 og 71, som gjør at forsettlig skade eller ødeleggelse vil være forbudt.

Hva fredningen innebærer, er fastsatt nærmere for flora i utk § 25 og for fauna i utk § 27. For enkelte individer kan fredningsprinsippet fravikes med hjemmel i svalbardmiljøloven. Fredningsprinsippet – forstått i lys av det overordnede prinsipp i utk § 23 – vil imidlertid ikke gi adgang til å utrydde en art på Svalbard uten lovendring.

ii. Flora

§ 25 (hva florafredningen innebærer)

Ingen må skade eller fjerne flora.

Unntatt fra bestemmelsen i første ledd er skade som følge av lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet.

Det vises særlig til "[Begrensninger i florafredningen](#)" i kap 6.3.4.3. Sml også Antarktiskforskr § 14.

Første ledd angir hovedregelen om hva florafredningen innebærer. Den omfatter alle organismer som dekkes av definisjonen i utk § 3 bokstav c, og både terrestrisk og marin flora. Fredningen gjør enhver ødeleggelse eller fjerning forbudt. For karplanter er det forbudt ikke bare å fjerne hele planten, men også dens enkelte deler – røtter, stengler, bladverk, blomster eller frukter. Fredningen gjelder ikke for dødt plantemateriale.

Annet ledd gjør unntak for skade på floraen som følge av lovlig ferdsel i medhold av utk §§ 71 flg eller godkjent virksomhet. «Godkjent virksomhet» omfatter tiltak med tillatelse etter utk §§ 56, 57 eller annen særlig bestemmelse i loven her, tiltak som skjer på grunnlag av en arealplan etter kapittel VI eller direkte i kraft av loven, og tiltak med tillatelse etter annen lovgivning (f eks fiskerilovgivningen for marin flora). Med «skade» i annet ledd siktes det også til fjerning.

§ 26 (innsamling til vitenskapelig eller privat bruk)

Innsamling av sopp, og av tang og tare til privat bruk, er tillatt. Innsamling av flora til forskning eller undervisning er tillatt dersom det ikke gjør vesentlig inngrep i bestanden på stedet.

Det vises til "[Begrensninger i florafredningen](#)" i kap 6.3.4.3.

Første punktum om sopp gjelder uten hensyn til formålet med innsamlingen. Det samme gjelder for tang og tare, så lenge det ikke er tale om kommersiell bruk. Etter *annet punktum* kan flora samles inn til forsknings- eller undervisningsformål, om innsamlingen ikke påvirker bestanden på stedet vesentlig. Om begrunnelsen for å sette forskning og undervisning i en særstilling vises også til "[Tilrettelegging for forskning](#)" i kap 7.2.

III. Fauna

§ 27 (hva faunafredningen innebærer)

Ingen må jage, fange, skade eller avlive fauna eller skade egg, reir eller hi, uten hjemmel i reglene i dette kapittel.

Unntatt er skade på eller avliving av encellede og virvelløse dyr som følge av lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet og bifangst som følge av lovlig fiske.

Ingen må bruke skipsfløyte, løsne skudd eller volde annen kraftig støy nærmere et fugleffell enn en nautisk mil i tiden 1 april til 31 august.

Det er forbudt å lokke til seg, forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn.

Ingen må utsette fauna for bedøvende eller muskellammende preparater uten tillatelse fra sysselmannen.

Paragrafens første ledd avløser viltforskr § 3 annet ledd, jf på fastlandet viltloven § 3 annet ledd. Tredje ledd svarer til viltforskr § 23 nr 1, fjerde ledd avløser viltforskr § 3 fjerde ledd, og femte ledd avløser viltforskr § 14. Det vises til "[Generelle unntak fra faunafredningen](#)" i kap 6.3.4.5 og "[Nødverge/nødrett](#)" i 6.3.4.9.

Begrepet fauna i *første ledd* er definert i utk § 3 bokstav d. Om begrepene egg, reir og hi vises til merknadene til utk § 24.

Om hva som er lovlig ferdsel og godkjent virksomhet, jf *annet ledd*, vises til merknadene til utk § 25. Bifangst kan skje som følge av lovlig fiske, dvs fiske

som foregår i samsvar med bestemmelser gitt av fiskerimyndighetene med hjemmel i utk § 29.

Tredje til femte ledd inneholder enkelte regler om konkrete utslag av faunafredningen.

Tredje ledd kan også ses som en konkretisering av aktsomhetsplikten etter utk §§ 5 og 71 i forhold til fuglefjell.

Fjerde ledd vil ikke ramme den som uforvarende kommer i nærheten av isbjørn. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for å reise til områder der det er sannsynlig å påtreffes isbjørn dersom man holder seg på behørig avstand slik at isbjørnen ikke blir forstyrret eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn.

Femte ledd er en presisering av fredningsprinsippet i første ledd og gir hjemmel for sysselmannen til å tillate bruk av preparater som virker midlertidig bedøvende eller muskellammende. Dette er mest aktuelt i samband med vitenskapelige undersøkelser eller for dyrevernformål.

§ 28 (alminnelige regler om høsting)

Høsting – og sanking av egg og dun – kan bare skje på de arter som departementet har bestemt i forskrift.

Høsting av den enkelte art kan bare skje i det tidsrom og omfang som direktoratet fastsetter i forskrift. Det skal ikke fastsettes høstingstid innenfor artens yngle- og hekketid. Sysselmannen kan likevel gi tillatelse til egg- og dunsanking.

Høsting skal skje uten unødig lidelse for viltet og uten at det oppstår fare for mennesker eller for skade på eiendom. Direktoratet gir forskrift om utøvelse av jakt, fangst og innlandsfiske, herunder om høstingsmåter og høstingsredskaper.

Ved vedtak etter paragrafen her skal det legges vekt på at høstingen ikke skal påvirke bestandenes sammensetning og utvikling nevneverdig.

Paragrafen avløser viltforskr §§ 6-10, 15 og 19 og røyeforskr §§ 12 og 14-16, jf for fastlandet viltloven §§ 9-10, kapittel VI og § 44, og innlandsfiskeloven kap VIII. Det vises til "*Høsting i form av jakt, fangst og fiske*" i kap 6.3.4.6.

Første ledd fastslår at en art kan høstes (er høstbar) bare når departementet har gitt forskrift om det, jf jaktbarhetsforskriften etter viltloven § 9. Begrepet høsting er definert i utk § 3 bokstav b.

Forutsetningen for høsting er videre at det skjer innenfor fastsatt høstingstid. Høstingstiden bestemmes i forskrift av direktoratet (Direktoratet for naturforvaltning) etter *annet ledd*. Med «omfang» siktes det her til totalkvoten for høsting. Fordeling av kvoter på den enkelte må skje med hjemmel i utk § 30 tredje ledd. Det kan ikke fastsettes høstingstid innenfor yngle- eller hekketiden, jf *annet punktum*. For egg- og dunsanking gjelder det samme, med tillegg av at sysselmannen etter *tredje punktum* kan gi individuelle tillatelser utenfor høstingstiden, også om det er i yngle- eller hekketiden.

Tredje ledd fastslår prinsippet om human jakt og fangst uten fare for mennesker og eiendom, og bestemmer at nærmere regler om hvordan høstingen skal utøves, herunder om høstingsredskaper, fastsettes av direktoratet i forskrift. Motorferdsel i forbindelse med høsting, jf viltforskriften § 19 kan reguleres i forskrift etter annet punktum. Til forskjell fra fastlandet er det ikke grunn til nærmere forskrifter om oppbevaring av våpen og ammunisjon ut over det som følger av våpenloven, siden våpenet av sikkerhetsmessige grunner må være fremme og ladet under jakt på Svalbard.

Fjerde ledd inneholder en generell retningslinje for fastsetting av forskrifter og enkeltvedtak etter første til tredje ledd. Retningslinjen er i tråd med det overordnede prinsipp i utk § 23.

§ 29 (høsting av marin fauna)

For høsting av annen marin fauna enn de sjøpattedyr som i all hovedsak er hjemmehørende i Svalbardområdet, og utgjør viktige elementer i økosystemet der, gjelder særskilte forskrifter gitt av myndigheter som saltvannsfiskeoven hører under. Sjøfiske til privat eller vitenskapelig bruk kan skje uten hinder av § 27.

Når det fastsettes særskilte forskrifter etter første ledd, skal det legges vekt på å sikre bærekraftig forvaltning av de levende ressurser i tråd med formålet om å bevare artens naturlige produktivitet, mangfold og leveområder på Svalbard.

Det vises til "*Særlig om marine arter*" i kap 6.3.4.4. Reglene om fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann er i dag fastsatt i medhold av svalbardloven § 4, jf forskrift 28 april 1978 om regulering av fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann. I medhold av denne forskriften blir det gitt nærmere forskrifter, jf f eks forskr 21 september 1994 nr 882 om maskevidde, bifangst og minstemål ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, og forskr 23 november 1998 nr 1085 om forbud mot å fiske lodde i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

Første ledd fastslår at forvaltning av marin fauna med unntak av de sjøpattedyr som i all hovedsak er hjemmehørende i Svalbardområdet, og utgjør viktige elementer i økosystemet der, skal skje i medhold av særskilte forskrifter. Bestemmelsen omfatter bløtdyr, krepsdyr, fisk og sporadisk gjestende sjøpattedyr. Dette innebærer at bestemmelsen ikke omfatter hvithval, hvalross, svalbardsteinkobbe, ringsel og storkobbe. Disse arter skal forvaltes etter lovens øvrige bestemmelser.

Annet ledd fastsetter at det ved forskrifter etter første ledd skal legges vekt på å sikre bærekraftig forvaltning av marin fauna. Dette er et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning av levende marine ressurser og innebærer at høstingen av en bestand skal være begrenset til tilveksten. Dette prinsippet tillater en mer omfattende høsting enn prinsippet i utk § 23 om kontrollert og begrenset høsting.

På grunn av lovforslagets oppbygging må det fastsettes uttrykkelig i forskrifter hva slags fiske og fangst som er tillatt, i motsetning til gjeldende ordning for fiske, som i utgangspunktet er tillatt med de begrensninger og forbud som er fastsatt. For at fisket og fangsten skal kunne foregå på lik linje innenfor og utenfor territorialgrensen, kan fiskerimyndighetene harmonisere regelverket slik at det ikke medfører praktiske konsekvenser for utøvelse av fiske og fangst på begge sider av territorialgrensen.

Andre tiltak som kan berøre den marine fauna innenfor territorialgrensen, blir regulert av svalbardmiljølovens øvrige bestemmelser. Det kan f eks være seismiske undersøkelser eller petroleumsutvinning til havs innenfor territorialgrensen eller mineralleting på havbunnen. Videre kan verneområder etter kap III omfatte havområder ut til territorialgrensen, slik f eks de eksisterende nasjonalparker gjør. I verneområdene kan det med hjemmel i utk § 12 fastsettes vernebestemmelser som begrenser adgangen til å høste marin fauna helt eller delvis.

§ 30 (retten til høsting)

Enhver har rett til å høste fauna og til å sanke egg og dun i samsvar med reglene i og i medhold av § 28, om ikke annet følger av paragrafen her eller lov om Svalbard § 26.

Høsting kan bare foretas av den som har løst kort (jaktkort, fiskekort). Ingen kan ha jaktkort før fylte 16 år. Departementet kan gi nærmere forskrift om kort og gebyr for kort og felling, om opplæring og prøve som vilkår for jaktkort, om adgang til å delta i jakt og fangst i opplæringsøyemed, og om andre vilkår for høsting.

Departementet kan for bestemte arter gi forskrift om at bare fastboende ha rett til høsting, eller at høsting bare kan skje med sysselmannens tillatelse. Innenfor rammen av forskrifter etter §§ 28 og 30 kan sysselmannen gi nærmere lokale reguleringer ved forskrift. I en tillatelse kan det settes vilkår, herunder om hvilke områder eller tidsrom tillatelsen skal gjelde for, hvilken mengde som kan høstes, og hva slags høstingsmåter eller redskaper som kan brukes.

Sysselmannen kan gi overvintrende fangstfolk med tilhold i fangsthytte enerett til høsting innenfor et avgrenset område og tidsrom. Før slik enerett blir gitt, skal sysselmannen kunngjøre adgangen til å søke om enerett innen en angitt frist. I vedtak om enerett angis hvilke arter eneretten omfatter. Det kan settes vilkår, herunder om utføring av oppgaver med tilsyn, jf kapittel VIII, og opplæring. Sysselmannen kan gi forskrift om tildeling av fangstområder med enerett til høsting.

Paragrafen avløser viltforskr §§ 16, 18, 21 og 27, jf også § 8, for sjøpattedyr 1978-forskriften § 12 nr 3, og for fiske røyeforskr §§ 12 og 13. Det vises til "[Høsting i form av jakt, fangst og fiske](#)" i kap 6.3.4.6 og "[Enerett til høsting – fangstmannsområder](#)" i 6.3.4.7.

Første ledd angir at høsting av faunaen i utgangspunktet er en allemannsrett – til forskjell fra fastlandet. Allemannsretten gjelder bare med de begrensninger som følger av utk § 28 og må utøves på den måte som følger av utk §§ 28 og 30 med tilhørende forskrifter og eventuelt enkeltvedtak. Ved vedtak etter paragrafens tredje ledd kan høstingsretten bli forbeholdt enkelte grupper eller individer. Endelig gjelder ikke allemannsretten hvor noen har enerett til høsting i medhold av fjerde ledd eller svalbardloven § 26, jf nedenfor.

Annet ledd stiller i første punktum krav om kort for å kunne utøve allemannsretten, uansett om det gjelder jakt, fangst eller fiske. Jaktkort vil også dekke fangst av vilt. Den alminnelige aldersgrense for å

drive jakt og fangst følger av annet punktum, og er satt til 16 år. Ved forskrift etter tredje punktum kan det imidlertid gis adgang for yngre til å delta i jakt og fangst i opplæringsøyemed. Ved siden av disse aldersgrensene gjelder aldersgrenser for adgangen til å bære våpen i henhold til våpenloven 9 juni 1961 nr 1.

Annet ledd tredje punktum gir hjemmel for nærmere forskrifter om de forhold som regnes opp. I slike forskrifter kan det fastsettes gebyr for kort og gebyr for felt vilt (fellingsgebyr). Både kortgebyr og fellingsgebyr går inn i Svalbards miljøvernfond etter utk § 96. Det kan videre innføres jegerprøve med tilhørende opplæringskrav og i den sammenheng fastsettes gebyrer for opplæring og prøve, men da slik at det ut fra en gjennomsnittsbetraktning ikke overstiger utgiftene til formålet. Det kan også gis forskrift om andre vilkår for høsting, som avlevering av informasjon eller deler av utbyttet, men bare til vitenskapelige eller forvaltningsmessige formål. En slik bestemmelse vil dels ha betydning for å fremme forskningen på de aktuelle arter, dels styrke grunnlaget for en god forvaltning av Svalbards naturmiljø, jf miljøvernmyndighetenes tilsynsoppgaver etter utk § 85. En plikt til å gi informasjon kan ses

som en konkretisering og videreføring av opplysningsplikten i utk § 87. Det vil også være adgang til å gi forskrift om forsikringsplikt.

Tredje ledd gir hjemmel for forskrifter for å begrense høstingstrykket, jf det overordnede prinsipp i utk § 23. En slik forskrift kan innføre krav om tillatelse fra sysselmannen som forutsetning for høsting. Et slikt krav om tillatelse behøver ikke gjelde generelt, men kan begrenses til å gjelde for tilreisende, jf definisjonen i utk § 3 bokstav j. I en tillatelse kan det settes nærmere vilkår, bl a med begrensninger i tid, område, høstingsmengde, og krav til høstingsmåte eller redskapsbruk. I *annet punktum* får sysselmannen en adgang til å fastsette nærmere lokale reguleringer i forskrift særlig om områdebegrensning, eventuell regulering av jeger- og fiskerantallet og nærmere variasjoner i høstingstiden.

Fjerde ledd gir adgang til å tildele enerett til høsting til overvintrende fangstfolk. Bestemmelsen gir ikke noen hjemmel eller rett til å bygge fangsthytter, jf om dette svalbardloven § 27 første ledd og utk §§ 56-57. Også fangstfolk med enerett etter fjerde ledd må følge de alminnelige regler om høsting fastsatt etter utk § 28.

Svalbardloven § 26 gir grunneieren en viss enerett til høsting i samsvar med Svalbardtraktaten artikkel 2 tredje ledd. Etter § 26 første ledd har grunneieren enerett til jakt og fangst på sin eiendom i nærheten av bebyggelse som har til formål å utnytte eiendommen, og i en avstand av 10 km fra hovedsetet for virksomheten eller utnyttningen av eiendommen. Bestemmelsen gjennomfører Svalbardtraktaten artikkel 2 tredje ledd, og allemannsretten til høsting etter utk § 30 første ledd må forstås med denne begrensning. Det kan heller ikke tildeles noen enerett til fangstfolk etter fjerde ledd i strid med svalbardloven § 26 første ledd.

Etter svalbardloven § 26 annet ledd har grunneieren også enerett til jakt, fangst, egg- og dunsanking på egg- og dunvær som er fredlyst med tillatelse av Kongen. Det finnes visstnok ingen sikker oversikt over slike fredlyste egg- og dunvær, men *utvalget* legger til grunn at de nå er av liten eller ingen praktisk betydning. All den stund denne eneretten er etablert ved tillatelse i medhold av lov, og den heller ikke har særlig reell betydning lenger, antar *utvalget* at den uten videre kan oppheves ved lov med den konsekvens at allemannsretten utvides. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at svalbardloven § 26 annet ledd oppheves, jf utk § 101 nr 3.

§ 31 (rett til avliving for å beskytte person eller eiendom)

Fauna kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en akutt fare for en persons liv eller helse eller for betydelig materiell skade. Avliving eller forsøk på avliving skal snarest meldes til sysselmannen.

Virvelløse dyr og encellede dyr som er til skade eller plage, samt smågnagere, kan avlives.

Paragrafen avløser viltforskr §§ 11 og 13, jf 1978-forskriften § 6. I fastland-slovgivningen finnes tilsvarende bestemmelser i viltloven §§ 11 og 3 annet ledd annet punktum. Det vises til "*Nødverge/nøddrett*" i kap 6.3.4.9.

Paragrafen gir rett til å avlive fauna på nærmere vilkår uten hensyn til reglene om høsting. *Første ledd* omfatter fugl og pattedyr.. I praksis vil den først og fremst få betydning når det gjelder isbjørn. Ellers kan den tenkes å ha betydning når det gjelder rabiessmittet polarrev. Bestemmelsen gjelder bare for nødsituasjoner, og gir ikke adgang til avliving ved bruk av feller, selvsjudd eller giftig åte.

Annet ledd gjelder faunaen for øvrig. For annen fauna enn pattedyr og fugler gjelder generelt at de kan avlives hvis de er til skade eller plage, f eks insekter. Smågnagere kan avlives når som helst, slik at det for dem i realiteten er gjort unntak fra fredningsprinsippet.

§ 32 (avliving etter særskilt tillatelse)

Sysselmannen kan gi tillatelse til å avlive dyr som tar opphold ved faste eller midlertidige bosettinger, og som medfører fare for skade på person eller betydelig materiell skade. Avliving i medhold av slik tillatelse kan bare skje dersom det i rimelig utstrekning er forsøkt andre tiltak for å avverge skade.

Paragrafen svarer til viltforskr § 12 første og annet ledd, jf for fastlandet viltloven §§ 12-14.

Bestemmelsen er praktisk når det gjelder isbjørn som slår seg til ved bosettinger. Både en tillatelse etter *første punktum* og avslag på en søknad om tillatelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. «Midlertidige bosettinger» omfatter også telteleire.

Etter *annet punktum* kan en tillatelse bare benyttes dersom andre tiltak er prøvd først, f eks tiltak for å skremme vekk isbjørn. I vilkår for tillatelsen kan det angis hva slags tiltak som skal forsøkes før avliving kan skje, men regelen i annet punktum gjelder uansett om den er konkretisert i fellingstillatelsen. Det er ikke nødvendig at alternative tiltak er prøvd før sysselmannen treffer vedtak om å gi fellingstillatelse, men sysselmannen kan på den annen side avslå en søknad med henvisning til at andre tiltak bør prøves først.

Krav til avlivingsmåten – jf i dag viltforskr § 12 tredje ledd – kan fastsettes i den enkelte tillatelse etter utk § 32.

§ 33 (hunder)

I områder åpne for alminnelig ferdsel må hunder følges på forsvarlig måte når de løper løs. Sysselmannen, eller den departementet bemyndiger, kan gi forskrift om båndtvang for hund.

Paragrafen avløser viltforskr § 26, jf for fastlandet viltloven §§ 52 flg, men er forenklet. En hjemmel for avliving, som i dag finnes i viltforskr § 26 tredje ledd, hører mer naturlig hjemme i utk kap IX, også fordi en slik hjemmel kan være aktuell ved overtredelse av utk §§ 34 og 35.

Plikten etter *første punktum* påhviler som utgangspunkt hundeeieren. Har hundeeieren overlatt ansvaret for hunden til en annen person, kan også denne bli ansvarlig.

Adgangen til å la hund løpe løs (selv om den blir fulgt på forsvarlig måte) kan begrenses ved at sysselmannen fastsetter båndtvang etter *annet punktum*. Dette kan gjøres generelt eller mer begrenset, f eks for visse områder eller tider eller for visse hunderaser. Departementet kan delegere adgangen til å fastsette båndtvang som ledd i utviklingen av lokaldemokrati på Svalbard.

§ 34 (innførsel av flora og fauna m v)

Innførsel av viltlevende flora og fauna kan bare skje i samsvar med tillatelse eller forskrift som departementet gir. Bestemmelsen gjelder også for rogn og egg av viltlevende arter.

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd og om utførsel, herunder om produkter av planter og dyr.

Paragrafen avløser røyeforskr § 7 og delvis viltforskr § 25; sml Antarktisforskr § 15. Det vises til "*Utsetting og innførsel*" i kap 6.3.4.10. *Første ledd* setter i utgangspunktet forbud mot innførsel av viltlevende planter og dyr for å beskytte

naturmiljøet mot påvirkning av nye arter. Som dyr regnes også alle slags ferskvannsorganismer, jf røyeforskr § 7. Rogn av fisk er derimot nevnt uttrykkelig, jf *annet punktum*. «Viltlevende» planter og dyr omfatter ikke husdyr (medregnet hunder og katter) eller stueplanter og veksthusplanter. Om innførsel av husdyr gjelder forskrift 31 august 1988 nr 744 om forbud mot innførsel av dyr til Svalbard (gitt med hjemmel i lov 8 juni 1962 nr 4 om tiltak mot dyresykdommer (husdyrloven)).

Annnet ledd gir hjemmel for å gi enkelttillatelser og for nærmere forskrift om innførsel. Forskrifter kan trenges for å gjennomføre Washington-konvensjonen av 1973 om internasjonal handel med truete arter (CITES) og isbjørnavtalen artikkel V. Av den grunn gjelder hjemmelen til å gi forskrift også for produkter av planter og dyr, og for utførsel fra Svalbard. Forskriftshjemmelen er imidlertid ikke begrenset til å gjelde gjennomføring av internasjonale avtaler, fordi det også ellers kan bli behov for å presisere innførselsforbudet i første ledd. Dette kan f eks være aktuelt for frø som skal deponeres i genbanken.

Ved ulovlig innførsel gir utk § 91 hjemmel til å kreve avliving.

§ 35 (utsetting og flytting av organismer m v)

Uten tillatelse fra miljøvernmyndigheten må ingen

- a) *sette ut planter og dyr som ikke finnes naturlig på Svalbard fra før, eller*
- b) *flytte stedegne plante- og dyrearter til andre områder på Svalbard.*

Paragrafen avløser røyeforskr § 8 og (sammen med utk § 35) viltforskr § 25. Det vises til "*Utsetting og innførsel*" i kap 6.3.4.10.

Bestemmelsen setter forbud mot utsetting av nye arter eller flytting av stedegne arter fra ett område på Svalbard til et annet. Innfanging rammes av den alminnelige bestemmelsen i utk § 27. Er det nødvendig å fange inn viltlevende dyr for et vitenskapelig prosjekt, må dette bare skje med hjemmel i unntak etter utk § 37.

Ved overtredelse av forbudet kan sysselmannen kreve avliving eller tilbakeføring til opprinnelsesstedet med hjemmel i utk § 91.

Regler om adgangen til å holde viltlevende dyr i fangenskap og om forsøk på dyr forutsettes gitt i medhold av dyrevernloven 20 desember 1974 nr 73, som etter sin § 33 gjelder på Svalbard.

§ 36 (preparering av vilt m v)

Departementet kan gi forskrift om preparering av fauna og om preparanter og deres virksomhet.

Paragrafen er ny. Det er etter hvert anerkjent at regler om preparering og preparantvirksomhet kan være viktige for å gjøre faunafredningen effektiv, særlig når de gjelder de mest sårbare artene. Bestemmelsen har sin parallell i fastlandslovgivningen i viltl § 49, jf også viltl §§ 48 a og 49 a.

En forskrift etter utk § 36 kan stille kvalifikasjonskrav til preparanter og innføre krav om autorisasjon. I forskriften kan det bl a også bestemmes at preparanter skal merke de eksemplarer som de arbeider med på en nærmere

bestemt måte og avgi opplysninger til et offentlig register for preparantvirksomhet.

En forskrift etter § 36 vil være mest aktuell for pattedyr og fugl. Den nærmere rekkevidden må fastsettes i forskriften selv.

§ 37 (unntak)

Selv om det ikke kan gis tillatelse til et tiltak etter dette kapittel, kan sysselmannen gjøre unntak fra bestemmelsene i kapitlet for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger.

Paragrafen inneholder en generell unntakshjemmel som en sikkerhetsventil. Den vil særlig tjene til å gjøre unntak for vitenskapelige formål. For øvrig skal den bare anvendes i rene unntakstilfelle. Bestemmelsen kan for eksempel ikke brukes til å gi grunnlag for lisensjakt.

Kapittel V. Kulturminner

§ 38 (overordnet prinsipp)

Svalbards kulturminner skal vernes og ivaretas som en del av Svalbards kulturarv og identitet og som et ledd i en helhetlig miljøforvaltning.

Paragrafen bygger på kultuminneforskriften § 1 og kulturminneloven § 1. Den er tilpasset oppbyggingen i loven her og fungerer som et overordnet prinsipp på linje med utk § 11 og § 23. Hensynet til vern av kulturmiljøer er ivare tatt i utk § 11.

Målene i § 38 er grunnleggende hensyn ved fortolkningen av de øvrige bestemmelser i kapitlet og særlig for praktiseringen av det forvaltningssskjønn som de andre paragrafene i kapitlet inneholder.

Reglene i og i medhold av kapittel V vil gjelde for hele Svalbard, også i verneområder opprettet etter kapittel III, om ikke annet følger av den enkelte verneforskrift. Det fremgår uttrykkelig av utk § 52 annet ledd at reglene i kapittel V gjelder i planområdene og ikke kan settes til side av en arealplan.

Som en del av Svalbards kulturarv og identitet vil kulturminnene ha betydning som vitenskapelig kildemateriale og for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse av Svalbard.

§ 39 (fredete kulturminner)

Fredet er:

- faste kulturminner fra 1945 eller tidligere;
- løse kulturminner fra 1945 eller tidligere, når de kommer for dagen tilfeldig, ved undersøkelse, utgraving eller på annen måte;
- spor etter menneskegraver av alle slag fra 1945 eller tidligere, herunder kors og andre gravmarkeringer, samt bein og beinrester i og på markoverflaten;
- skjelettresten på slakteplasser for hvalross og hval, og i forbindelse med selvsjakk for isbjørn – uavhengig av alder;
- en sikringssone rundt den synlige eller kjente ytterkant på et fast kulturminne som nevnt i bokstav a, c eller d, i utstrekning 100 meter i alle retninger om ikke sysselmannen fastsetter en annen avgrensning;
- kulturminner yngre enn 1945 med særskilt kulturhistorisk verdi, fredet ved vedtak av direktoratet.

Direktoratet avgjør i tvilstilfelle hva som er et fredet fast eller løst kulturminne og kan oppheve fredning av bestemte kulturminner.

Paragrafen avløser kulturminneforskr §§ 5-7, 16 første ledd og 17-18, jf for fastlandet kulturminneloven §§ 3, 4, 6 og 15. Det vises til "*Faste og løse kulturminner*" i kap 6.4.6.2 og "*Sikringssonen*" i 6.4.6.3.

Første ledd fastslår hvilke objekter som er fredet. Objekter som nevnt i bokstav a til d er fredet direkte i kraft av loven (legalfredning eller automatisk fredning). I tillegg gir bokstav f adgang til å frede bestemte objekter ved individuelle vedtak. En sikringssone rundt objektet er etter bokstav e fredet på samme måte som kulturminnet selv.

Begrepene faste og løse kulturminner er definert i utk § 3 bokstav f til h. Er det tvil om et objekt dekkes av definisjonen, kan direktoratet avgjøre dette i medhold av utk § 39 annet ledd.

Bokstav c omfatter graver fra 1945 og tidligere. Lov lov 7 juni 1996 nr 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd gjelder ikke på Svalbard, jf lovens § 27. Stiftsdireksjonen for Svalbard (biskopen i Nord-Hålogaland og sysselmannen) har i kirkegårdsvedtekter 20 oktober 1994 gitt nærmere regler om kirkegårdforvaltning i Longyearbyen. Vedtektene er underlagt Svalbards kirkeråds administrasjon og myndighetsområde.

Bokstav d svarer helt ut til kulturminneforskr § 17 første punktum. Det kan undertiden være vanskelig å avgjøre om et sted hvor det finnes skjelettrest, er en slik slakteplass som nevnt i bestemmelsen. Hvis det gjør at noen som har overtrådt fredningsbestemmelsen, er i aktsom faktisk villfarelse, vil vedkommende være ansvarsfri.

Bokstav e freder en sikringssone rundt et kulturminne som er fredet i kraft av loven. For sikringssonen gjelder i utgangspunktet de samme regler som for selve kulturminnet. Bestemmelsen opprettholder sikringssonens normalutstrekning på 100 meter fra kulturminnet, i samsvar med kulturminneforskr § 6. *Utvalget* har her lagt vekt på at selv en slik lovfestet utstrekning ikke synes å komme i særlig konflikt med andre interesser på Svalbard. Sysselmannen kan utvide eller innskrenke sikringssonen ved enkeltvedtak Sysselmannens myndighet til å utvide sikringssonen er ny i forhold til kulturminneforskr § 6. Det er en årsak til at *utvalget* foreslår å sløyfe adgangen til å frede området rundt et kulturminne etter kulturminneforskr § 20 første ledd som overflødig ved siden av utvidet sikringssone og kulturmiljøområde etter utk § 19.

Bokstav f gir adgang til å frede kulturminner som er fra tiden etter annen verdenskrig, i samsvar med kulturminneforskr § 7. Ødeleggelsene under krigen gjorde at eldre objekter er vesentlig sjeldnere og derfor bør ha lovfestet vern. Objekter fra tiden etter 1945 befinner seg i stor grad i bosettingene og kan være i stadig bruk, samtidig som fredning kan ha konsekvenser for omgivelsene. Fredning av slike kulturminner bør derfor avhenge av en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Annet ledd gir direktoratet myndighet til å avgjøre i tvilstilfelle om et objekt utgjør et kulturminne og om det faller inn under noen av fredningskategoriene i første ledd. Dette innebærer også myndighet til å avgjøre rekkevidden av definisjonene i utk § 3 bokstav f til h. Avgjørelsen er et enkeltvedtak, jf utk § 41, som kan påklages. Det kan også bringes inn for domstolene etter vanlige regler om domstolsprøving av forvaltningsvedtak. Annet ledd gir videre direktoratet myndighet til å oppheve bestemte fredninger. Bestemmelsen gjelder både for legalfredete og vedtaksfredete kulturminner.

§ 40 (midlertidig fredningsvedtak)

Når særlige grunner foreligger, kan sysselmanen treffe vedtak om midlertidig fredning av faste eller løse kulturminner som nevnt i § 39 første ledd bokstav f, inntil spørsmålet om fredning er endelig avgjort.

Paragrafen avløser kulturminneforskr § 8, men vil også gjelde i forhold til løse kulturminner.

Midlertidig fredning er bare aktuelt når det gjelder kulturminner fra etter 1945.

Vilkåret for midlertidig fredning er at det foreligger særlige grunner. Dette vilkåret skal forhindre at midlertidig fredning blir rutine i fredningssaker. Sysselmanen må ha grunn til å anta at det verneverdige objektet kan bli utsatt for tiltak som vil forringe verneverdien.

Det er ikke fastsatt noen bestemt tidsgrense for hvor lenge et midlertidig vedtak kan stå ved lag (men det kan gjøres i vedtaket). Det midlertidige vedtaket vil bortfalle når fredningssaken er avgjort. Hvis avgjørelsen går ut på at objektet ikke skal fredes, bør det treffes uttrykkelig vedtak om å oppheve den midlertidige fredningen. Hvis objektet blir fredet, vil den midlertidige fredningen bortfalle uten videre når fredningsvedtaket er endelig (eventuelt etter klagebehandling) og trådt i kraft. I forhold til kulturminneforskr § 8 er bestemmelsen endret for å sikre at det midlertidige fredningen står ved lag under behandlingen av en eventuell klagesak over fredningsvedtaket.

Om innholdet av midlertidige fredningsvedtak, se merknadene til utk § 42.

§ 41 (saksbehandling ved fredningsvedtak)

Vedtaket etter §§ 39 og 40 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtaket skal tinglyses og kunngjøres slik sysselmanen finner passende.

Paragrafens annet punktum avløser kulturminneforskr § 24.

Paragrafen klargjør hvilke regler som skal gjelde for saksbehandlingen ved vedtak etter utk §§ 39 og 40. Det gjelder sysselmannens avgjørelser om utstrekningen av sikringssonen etter utk § 39 første ledd bokstav e, direktoratets fredningsvedtak etter utk § 39 første ledd bokstav f, direktoratets vedtak i tvilstilfelle om hva som er fredet og vedtak om å oppheve fredninger etter utk § 39 annet ledd, og midlertidige fredningsvedtak etter utk § 40.

Felles for alle disse vedtakene er at saksforberedelsen fullt ut reguleres av forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder fullt ut. Er det tale om midlertidige fredningsvedtak, vil forhåndsvarsling etter omstendighetene være unødvendig, jf fvl § 16 tredje ledd. Om bekjentgjøring av vedtaket har *annet punktum* tilleggsregler i samsvar med kulturminneforskr § 24. Vedtaket skal tinglyses hvis dette er mulig, og sysselmanen skal sørge for passende kunngjøring. F eks vil en utvidelse av sikringssonen som regel måtte kunngjøres eller markeres på stedet.

§ 42 (innholdet av fredningen)

Ingen må skade, grave ut, flytte, fjerne, forandre, tildekke, skjule eller skjemme et fredet kulturminne med sikringssone, eller sette i gang tiltak som kan medføre fare for at slikt skjer.

I sikringssonen er det på vegetasjonsdekket mark ikke tillatt å sette opp telt, brenne bål eller lignende.

Paragrafen avløser kulturminneforskr §§ 9 og 19 første ledd. Det vises til "[Innholdet i fredningen](#)" i kap 6.4.6.4.

Første ledd angir virkningen av fredningen. Bestemmelsen gjelder for både faste og løse kulturminner, selv om alternativet sikringssone bare er aktuelt ved faste kulturminner. Regelen gjelder uansett om fredningen følger direkte av loven eller av vedtak. Ved fredningsvedtak etter utk §§ 39-40 vil det altså ikke bli fastsatt nærmere vernebestemmelser. Dersom det er tilstrekkelig med en lempeligere fredning, må dette komme i stand ved å gjøre unntak fra fredningen i medhold av utk §§ 56 eller 57.

Annet ledd gir en særlig regel for sikringssonen og bygger på kulturminneforskr § 9 annet ledd. Det er neppe grunn til å ha med et generelt forbud mot leirslagning uten bruk av telt. Regelen er ikke til hinder for annet opphold og rasting i samsvar med friluftslovens regler. Utenfor vegetasjonsdekket – f.eks på sand eller grus – gjelder bestemmelsen ikke.

§ 43 (eiendomsrett for fredete løse kulturminner)

Fredete løse kulturminner er statens eiendom når det synes klart at det ikke er rimelig mulighet til å finne ut om det er noen eier eller hvem som er eier. Direktoratet kan overlate kulturminnet helt eller delvis til finneren.

Paragrafen svarer til kulturminneforskr §§ 16 annet ledd og 19 fjerde ledd. Det vises til "[Innholdet i fredningen](#)" i kap 6.4.6.4.

Den gir regler om eiendomsretten til løse kulturminner. *Annet punktum* gir formell hjemmel til å la finneren få beholde kulturminnet, uten hensyn til de regler som ellers gjelder om avhending av statseiendom, jf Grunnloven § 19.

§ 44 (tiltakshaverens særlige plikter for å beskytte kulturminner)

Når en virksomhet planlegges, skal tiltakshaveren på egen kostnad undersøke om virksomheten vil virke inn på faste kulturminner på en måte som nevnt i § 42. Funn som kommer frem ved undersøkelser og utgraving eller under virksomheten, skal dokumenteres og konserveres på tiltakshaverens regning, om ikke annet blir bestemt etter § 96. Funnet skal avleveres innen ett år, om ikke sysselmannen forlenger fristen.

Paragrafen avløser kulturminneforskr §§ 10 og 12.

Første punktum er en konkretisering av den alminnelige aktsomhetsplikt etter utk § 5 med sikte på planlegging av virksomhet. Som tiltakshaver regnes den som dekker utgiftene til virksomheten, eller som har hovedinteressen i at det utføres, eller har bestemmelsesretten over virksomheten, jf definisjonen i utk § 3 bokstav o. Er disse funksjonene på forskjellige hender, må det foretas en helhetsvurdering, som etter omstendighetene også kan konkludere med at virksomheten har flere tiltakshavere.

Gjøres det funn, enten under forhåndsundersøkelser etter første punktum eller under utførelsen av selve virksomheten, bestemmer *annet punktum* at de skal dokumenteres og konserveres på tiltakshaverens kostnad. Tiltakshaveren har også ansvaret for at det nødvendige arbeid med dokumentasjon og konservering blir foretatt, eventuelt ved å engasjere kompetente fagfolk. Disse forpliktelsene – med kostnadsansvaret – gjelder for virksomhet som utføres i tiden frem til avlevering etter tredje punktum. Tiltakshaveren må også bekoste særtiltak som blir pålagt gjennom vilkår i en tillatelse etter utk §§ 56 eller 57 av kulturminnehensyn. Andre granskingstiltak kan eventuelt bekostes av Svalbards miljøvernfond, og tiltakshaveren vil unntaksvis også ha muligheten til å få sine utgifter – bortsett fra konsesjonsvilkårene – dekket av miljøvernfondet, jf utk § 96.

Tredje punktum setter en normalfrist for tiltakshaveren til å avlevere funn. Bestemmelsen må ses i sammenheng med utk § 43 om statens eiendomsrett. På bakgrunn av utførselsforbudet i utk § 46 skal avlevering skje til sysselmannen om ikke annet blir bestemt. Det er da naturlig at det er sysselmannen som eventuelt forlenger ettårsfristen for avlevering. Eventuell klage over nektet forlengelse vil da gå til direktoratet.

§ 45 (undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold)

Direktoratet har rett til å søke etter, grave frem, granske og dokumentere fredete kulturminner. Etter slike tiltak skal et fast kulturminne bringes tilbake til den stand det var før tiltaket, om ikke direktoratet fastsetter annet. Sysselmannen kan ta opp løse kulturminner og treffe nødvendige tiltak for å ta vare på dem.

Sysselmannen kan sette i stand, restaurere, bygge opp igjen, flytte og gjerde inn faste fredete kulturminner og treffe tiltak for å vedlikeholde og anskueliggjøre den, herunder rydde området omkring, og for å unngå at kulturminnet volder skade på mennesker og dyr. Slike tiltak kan også treffes i sikringssonen.

Før det treffes tiltak om et fast kulturminne, skal eieren eller rettighetshaveren varsles og få anledning til å uttale seg etter reglene i forvaltningsloven § 16. Gjelder tiltaket et fast kulturminne som er i bruk, kan det bare settes i verk med samtykke fra eieren eller brukeren, om ikke tiltaket er nødvendig for å hindre forfall.

Er det fare for forfall, kan direktoratet pålegge eieren eller brukeren å gjennomføre tiltak for å motvirke dette.

Paragrafen avløser kulturminneforskr §§ 14 og 15. Det vises til "[Arkeologiske utgravinger](#)" i kap 6.4.6.5 og "[Skjøtsel og vedlikehold](#)" i 6.4.6.6.

Paragrafen bygger på det syn at kulturminner er en form for samfunnets felles arv, slik at representanter for samfunnet kan utøve en nærmere bestemt rådighet over kulturminnet uansett om det – eller stedet hvor det befinner seg – er i privat eie. Når det gjelder statens eiendomsrett til løse kulturminner, vises til utk § 43.

Første ledd gir rett for direktoratet resp. sysselmannen til å treffe tiltak for å klarlegge og granske kulturminner. Denne regelen går foran både forbudet i utk § 42 og eventuell privat eiendomsrett, men av hensyn til en privat eier gjelder det visse saksbehandlingsregler etter tredje ledd. Det kan ikke overlates til institusjoner som er særskilte rettssubjekter å utnytte denne retten, med mindre direktoratet dekker utgiftene og kan bestemme over undersøkelsene. Skal vitenskapelige institusjoner for øvrig i Norge eller i utlandet foreta undersøkelser som nevnt i første ledd, må de ha tillatelse etter utk §§ 56-57.

Annet ledd gir sysselmannen hjemmel for skjøtselstiltak, som også kan omfatte informasjonstiltak og tiltak ut fra dyrevernhensyn. Skjøtselstiltak kan utføres både på kulturminnet selv og i sikringssonen. Om sikring av gruveåpninger gjelder også krav etter bergverksordningen for Svalbard 7 august 1925 § 25.

Tredje ledd inneholder nærmere regler om forholdet til eieren og rettighetshaveren eller brukeren. Ved tiltak som gjelder faste kulturminner, skal det på forhånd gis varsel til eieren eller rettighetshaveren i samsvar med fvl § 16. Dreier det seg om et kulturminne (typisk en bygning) som er i bruk, kan undersøkelser og skjøtselstiltak etter første og annet ledd bare skje med eierens eller brukerens samtykke, hvis ikke tiltaket er nødvendig for å hindre forfall. I så fall bestemmer *fjerde ledd* at direktoratet også kan gi eieren eller brukeren pålegg om å treffe tiltak for å motvirke forfallet. Når det overveies å treffe

vedtak etter fjerde ledd, bør det også legges vekt på de økonomiske konsekvensene for eieren eller brukeren. Dette kan eventuelt finansieres av Svalbards miljøvernfond, jf utk § 96.

§ 46 (utførsel av kulturminner)

Ingen må utføre fra Svalbard fredete kulturminner som er funnet eller har sin opprinnelse på Svalbard.

Forbudet i første ledd gjelder ikke når det i eller i medhold av forskrift er bestemt at funnmaterialet permanent eller midlertidig skal oppbevares utenfor Svalbard.

I særlige tilfeller kan direktoratet gi tillatelse til utførsel.

Paragrafen avløser kulturminneforskr § 21. Det vises til "[Utførsel](#)" i kap 6.4.6.7. Bestemmelsen vil ha sin hovedsaklige betydning for løse kulturminner.

Første ledd fastslår hovedregelen om at kulturminner som er funnet eller har sin opprinnelse på Svalbard, skal forbli der – forutsatt at de er på Svalbard når loven trer i kraft.

Annet ledd åpner for unntak fra hovedregelen ved forskrift, som igjen kan gi adgang til unntak i enkelttilfelle. Dette vil f eks være aktuelt når man ikke disponerer egnete fasiliteter på Svalbard for varig oppbevaring, eller det gjelder kulturminner som allerede er godt dekket på Svalbard, eller kulturminner som har en særlig tilknytning til andre steder enn Svalbard. Midlertidig utførsel kan være aktuelt som utlån til vitenskapelig gransking eller til temporære utstillinger.

Tredje ledd inneholder en generell adgang for direktoratet til å gi tillatelse til utførsel i særlige tilfeller.

Kapittel VI. Arealplanlegging i planområdene

§ 47 (kapitlets virkeområde og formål)

Reglene i dette kapittel gjelder for de områdene som Kongen fastsetter i forskrift (planområdene). Planlegging etter dette kapittel skal legge til rette for samordning av de ulike interessene som knytter seg til

arealdisponering og utforming av bebyggelsen i planområdene. Det skal gi grunnlag for beslutninger om bruk og vern av ressurser og om utbygging, og bidra til å fremme estetiske hensyn.

Paragrafen avløser planforskr (forskrift 24 januar 1997 nr 37 om arealplanlegging på Svalbard) §§ 1 og 2, jf for fastlandet formålsbestemmelsen i pbl § 2.

Første ledd angir rammen for kapitlets virkeområde, dvs hvilke områder hvor arealplaner etter dette kapittel kan brukes til å styre fremtidig arealbruk. Den konkrete angivelse av planområdene må skje ved forskrift. Det vil være naturlig å videreføre ordningen etter planforskr § 2, der det er fastsatt planområder for bosettingene Longyearbyen, Svea, Ny-Ålesund, Barentsburg og Pyramiden.

Annet ledd angir formålet med reglene om arealplanlegging, og svarer til planforskr § 1 første og annet punktum. Formålsangivelsen legger vekt på det overordnede formål å opprettholde bosettingene på Svalbard på en miljøforsvarlig måte, jf utk § 1 annet ledd.

§ 48 (ansvaret for utarbeiding av arealplan)

Grunneieren eller den departementet bemyndiger, er planansvarlig i det enkelte planområde og skal sørge for å gjennomføre en løpende planlegging for bruk og vern av arealene i planområdet.

Hvert planområde skal ha en arealplan med utfyllende bestemmelser som viser eksisterende og fremtidig arealbruk for hele planområdet. Detaljeringsgraden kan variere etter konkrete behov for å styre arealbruken. Planen skal være tilstrekkelig detaljert til å sikre formålet med reglene i dette kapittel.

Arealplanen tas opp til revisjon ettersom forholdene gjør det påkrevd. Den planansvarlige bør minst hvert fjerde år vurdere om revisjon bør foretas.

Paragrafen avløser planforskr §§ 3 og 4. Den fastlegger hvem som er ansvarlig for arealplanlegging innenfor planområdene, og hva denne oppgaven i hovedtrekk går ut på.

Første ledd fastsetter som utgangspunkt at det er grunneieren som er ansvarlig for utarbeiding og revisjon av arealplan («planansvarlig»). I tillegg til dette utgangspunktet gir bestemmelsen departementet en fullmakt til å fastsette hvem som er planansvarlig. Dersom det er flere grunneiere, kan departementet bestemme hvem av dem som er planansvarlig. Departementet kan også legge planleggingsansvaret til et annet organ istedenfor grunneieren, og bestemmelsen vil derfor kunne være hjemmel for å legge det til et lokalt folkevalgt organ.

Annnet ledd knesetter plikten til å ha arealplan for planområdene og angir retningslinjer for hvilken detaljeringsgrad arealplanen skal ha. Bestemmelsen gir stor fleksibilitet når det gjelder detaljeringsgraden, avhengig av konkrete behov for styring av arealbruken i lys av det formål som er gitt for arealplanleggingen i utk § 47. Dette betyr at detaljeringsgraden vil variere med ønsket eller forventet aktivitetsnivå og utbyggingspress og med hvilke arealbrukskonflikter som foreligger. Denne fleksibiliteten gjør at lovforslaget – som arealplanforskriften – bare inneholder en plantype, i stedet for todelingen mellom oversiktsplan og detaljplan med plantypene kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan, som plan- og bygningsloven har for fastlandet.

Den nærmere vurdering av hvilken detaljeringsgrad som er tjenlig, må skje som ledd i planprosessen. Det kan herunder tenkes innsigelse etter utk § 51 med den begrunnelse at planen bør være mer detaljert for å dekke de reelle behov. Det kan også vise seg at erfaring med arealbruks konflikter eller stigende aktivitetsnivå tilsier at planen revideres med sikte på høyere detaljeringsgrad.

Tredje ledd lovfester at løpende arealplanlegging innebærer at planen skal tas opp til revisjon når forholdene tilsier det. Det er ikke fastsatt nærmere hvor ofte en revisjon skal skje, men *annet punktum* bestemmer at det bør vurderes minst hvert fjerde år – dvs at det iallfall med høyst fire års mellomrom vurderes som særskilt sak om det er grunn til å foreta en revisjon av planen. En slik vurdering kan munne ut i at det bare er grunn til å ta opp revisjon for enkelte deler av planen eller planområdet, men det er da viktig at en slik delrevisjon ikke går ut over den helhetsvurdering for planområdet som skal ligge til grunn for planen.

Nye behov eller innsikter kan også gjøre det ønskelig å foreta mer begrensete endringer i planen, uten at det tas opp noen samlet revisjon hvor den planansvarlige innhenter innspill over en bred front. Den planansvarlige har adgang til å foreslå slike endringer i planen til enhver tid etter de saksbehandlingsregler som kapittel VI inneholder.

§ 49 (arealplanens innhold)

Planen skal i nødvendig utstrekning kartfeste:

1. *Byggeområder, om nødvendig med nærmere angivelse av hva slags bebyggelse*
2. *Hytteområder*
3. *Kulturminne-, natur- og friluftsområder, hver for seg eller i kombinasjon*
4. *Områder for råstoffutvinning*
5. *Forskningsområder*
6. *Veier, flyplasser, havner, taubaner, høyspentledninger og andre viktige ledd i kommunikasjonssystemet*
7. *Spesialområder, herunder fareområder*
8. *Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, natur- og friluftsområder, hver for seg eller i kombinasjon*
9. *Områder som er vernet i medhold av lovens kapittel III.*

Det kan fastsettes flere formål innenfor samme område.

Til planen kan det gis

- a) *utfyllende bestemmelser, som setter rettslig bindende vilkår for bruk og ferdsel og for utforming av arealer og bebyggelse for å sikre formålet med planen;*
- b) *utfyllende retningslinjer, som angir føringer for praktiseringen av planen, og som det skal tas hensyn til ved vedtak etter dette kapittel og §§ 56-57.*

I planen skal det redegjøres for hvordan hensynet til miljø (herunder naturmiljø, kulturminner og estetikk) og lokalsamfunn (herunder sikkerhet og barns behov) blir ivarettatt.

Paragrafen avløser planforskr § 5. Den fastlegger at planen består av to hovedelementer: kartfesting av arealbruksformål og utfyllende bestemmelser og retningslinjer.

Første ledd lister opp ni grupper av arealbruksformål som kan kartfestes. Oppstillingen er uttømmende. I forhold til gjeldende arealplanforskrift er det to nye alternativer, hytteområder og forskningsområder, jf foran "[Utvalgets vurderinger](#)" i kap 7.1.3.

Kartfestingen skal skje ut fra hvilken bruk som ønskes for fremtiden, ikke nødvendigvis ut fra den bruk som i dag gjøres av arealet. Men ofte vil dagens bruk også være den som anses ønskelig eller akseptabel også for fremtiden. Der planen gjennom kartfestingen legger opp til en endret arealbruk, bør det skje med en realistisk tidshorisont. Det bør iallfall ikke avmerkes et arealbruksformål som man ikke anser det realistisk å gjennomføre i løpet av ti år, jf til sammenligning fra fastlandet pbl § 31 nr 2 (som setter en frist på ti år for adgangen til å ekspropriere på grunnlag av reguleringsplan). Normalt bør nye arealbruksformål begrenses til det som kan ventes gjennomført i løpet av fire-fem år. Selv om det kartfestes et arealbruksformål som avviker fra eksisterende bruk, kan nåværende bruk fortsette uhindret, jf utk § 52, som medfører at planen bare har virkning i forhold til bruksendringer. Men det gjør at bruksendringer bare kan foretas til det formål som er angitt i planen.

Kartfesting av ett av de arealbruksformål som første ledd angir, medfører at arealet ikke ved en bruksendring kan tas i bruk til noen av de andre formålene, jf bestemmelsen i utk § 52 om rettsvirkningen av arealplanen.

Nr 1 byggeområder tar særlig sikte på bolig- og næringsbygg. Alternativet omfatter all bebyggelse uansett formål, bortsett fra hyttebebyggelse, som er uttømmende dekket av nr 2. Men bebyggelse til visse formål kan også være dekket av noen av de andre alternativene, f eks bebyggelse for gruvedrift

under nr 4, en forskningsstasjon under nr 5 og lufthavnterminal og hangarer under nr 6.

Særlig i byggeområder kan det være aktuelt å spesifisere nærmere hvilket formål bebyggelsen skal tjene, f eks hotell, butikk, offentlig administrasjon, bolig osv. Innenfor rammen av arealbruksformålet kan dette skje ved angivelse på plankartet. En slik spesifisering kan være nødvendig for å at

arealplanen skal få den ønskelige detaljeringsgrad, jf utk § 48 annet ledd. Siden det kan være særlig aktuelt for byggeområder, er det her gitt klart uttrykk for det i nr 1.

Nr 2 hytteområder tar først og fremst sikte på fritidshytter for privat bruk, men også foreningshytter og hytter for andre formål.

Nr 3 tar sikte på verneverdige forekomster og arealer innenfor planområdet og på arealer for friluftsmål der inngrep og miljøbelastning bør unngås. Også her kan formålet spesifiseres, og for å unngå tvil om dette (jf den motsatte regel for landbruks-, natur- og friluftsområder etter pbl § 20-4 første ledd nr 2) er det sagt uttrykkelig.

Nr 4 gjelder områder for råstoffutvinning, i praksis først og fremst kulldrift, men også andre mineralske ressurser, sand og grus.

Nr 5 gjelder forskningsområder. Dette kan omfatte både områder for forskningsinstallasjoner, områder der arealet skal bearbeides eller påvirkes i forskningsøyemed, eller områder der det skal utføres vitenskapelig forskning som kan bli uheldig påvirket av annen aktivitet innen området.

Nr 6 omfatter kommunikasjonsanlegg, medregnet viktige telekommunikasjonsanlegg og høyspentledninger (over 132 kV) for transport av elektrisk energi.

Nr 7 spesialområder kan også ses som en sekkebestemmelse, der ytterligere spesifisering i praksis vil være nødvendig. Eksempel på fareområder er områder med sterkt forurenset grunn.

Nr 8 er en generell kategori med sikte på disponering av sjøområder og vassdrag.

Nr 9 vil fange opp områdevern etter utk kapittel III. Denne kategorien vil i realiteten bare ha informasjonsmessig betydning på plankartet, siden nærmere bestemmelser vil følge av vernevedtaket. I planområdene vil det nok helst bli tale om biotopvernområder og geologivernområder etter utk § 18 eller kulturmiljøområder etter utk § 19.

Annet ledd gir uttrykkelig hjemmel for å kombinere flere av arealbrukskategoriene i første ledd nr 1-9. Med en slik kombinasjon vil planen tillate bruksendringer innenfor alle de formålene som er kombinert. En slik kombinasjon vil gjøre planen mindre retningsgivende når det gjelder fremtidig arealbruk, men samtidig øke planens fleksibilitet til å fange opp nye arealbehov. For noen arealbrukskategorier kan det imidlertid være lite aktuelt eller nærmest selvmotsigende med en slik kombinasjon. Når det gjelder nr 9, må en kombinasjon med andre arealbruksformål være utelukket.

Tredje ledd gir hjemmel for supplerende bestemmelser og retningslinjer til arealplanen, og bygger i utgangspunktet på den tilsvarende bestemmelse for reguleringsplaner på fastlandet i pbl § 26.

Tredje ledd skiller mellom utfyllende bestemmelser (*bokstav a*) som er rettslig bindende også i forhold til private, og utfyllende retningslinjer (*bokstav b*) som ikke har slik rettsvirkning, men betydning for det forvaltningsskjønn som i tilfelle skal utøves. Særlig ved kommuneplanens arealdel har det utviklet seg en praksis med å angi supplerende retningslinjer i tillegg til de utfyllende bestemmelser som plan- og bygningsloven gir adgang til å sette.

Bokstav a gir hjemmel for utfyllende bestemmelser som svarer til pbl § 26 første ledd. De utfyllende bestemmelser kan således sette forbud mot visse former for ny bruk innenfor rammen av arealbruksformålet eller fastlegge vilkår for bruken. Slike vilkår kan gå ut på at bruk eller anlegg må skje på en bestemt måte, eller at visse forutsetninger må være oppfylt før bruken kan ta til, eventuelt at vedkommende må treffe visse tiltak på forhånd før bruk eller anlegg tar til. Dette medfører f.eks. at det ikke vil trenge tillatelse etter utk §§ 56 eller 57 til forurensende utslipp fra boliger, fritidshus, forretninger e.l. dersom utslippene skjer i henhold til bestemmelser fastsatt i arealplanen. En slik regulering av forurensende utslipp bryter med praksis på fastlandet, men de oversiktlige forholdene i planområdene gjør det hensiktsmessig å tillate virksomhet dersom nærmere bestemmelser i arealplanen er oppfylt. Hvis virksomheten har mer enn betydelig eller langvarig virkning på miljøet, må det søkes tillatelse etter utk § 57.

Her som ellers gjelder det at bestemmelsene ikke får virkning for igangværende bruk, jf utk § 52. Med «formålet med planen» siktes det ikke til det arealbruksformål som er angitt i medhold av første ledd, men til det underliggende formål med planen, som vil være avledet (og gjerne mer spesifikt enn) formålet i utk § 47 annet ledd.

Bokstav b gir hjemmel for retningslinjer for skjønnsutøving ved anvendelse av planen, eventuell dispensasjon fra utfyllende bestemmelser og behandling av søknader etter utk §§ 56-57.

Fjerde ledd innebærer et visst krav til vurdering av følgene av arealplanen. For å sikre at «mykere» interesser får nødvendig oppmerksomhet under planarbeidet, krever bestemmelsen at det redegjøres i planen (i praksis som vedlegg til plankartet og de utfyllende bestemmelser og retningslinjer) for hvordan hensyn til miljø og lokalsamfunn er ivaretatt. Estetiske hensyn, sikker

hetshensyn og barns behov nevnes særskilt. Kravene til redegjørelsen bør sees i lys av om det skal foretas en konsekvensutredning etter utk § 58 flg på et senere tidspunkt. Dersom planen kan få virkninger for miljøet utenom planområdet, skal redegjørelsen også omfatte dette.

Reglene for konsekvensutredninger i utk §§ 58 flg gjelder ikke for redegjørelsen etter fjerde ledd, og redegjørelsen hverken tilsvarende eller overflødiggjør en konsekvensutredning etter utk § 58 flg. Men en slik konsekvensutredning er i tilfelle en plikt som retter seg mot tiltakshaveren, ikke mot den planansvarlige. Når det foretas en konsekvensutredning av tiltaket etter planprosessen, kan det imidlertid tenkes at resultatene av konsekvensutredningen tilsier at planen blir revidert. Spørsmålet om den planansvarlige skal foreta en konsekvensutredning etter reglene i utk §§ 58 flg, bør etter *utvalgets* mening vurderes nærmere i lys av Planlovutvalgets utredning og behandlingen av EU-kommisjonens forslag til rådsdirektiv, jf (85/ 337/EØF)

§ 50 (utarbeiding av arealplanen)

Den planansvarlige skal sørge for å tilpasse planarbeidet til forholdene i det enkelte planområde. I hvert planområde kan det være et fast rådgivende utvalg for plansaker som gir uttalelser til foreslåtte planer.

Organer med oppgaver som gjelder ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innen planområdet, har rett til å delta i planarbeidet. Slike organer skal etter anmodning fra den planansvarlige delta i det rådgivende utvalg for plansaker.

Den planansvarlige skal kunngjøre at planarbeidet blir satt i gang og for øvrig gjøre planarbeidet kjent på en hensiktsmessig måte, slik at planen kan bli gjenstand for offentlig debatt.

Utkast til plan skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes til uttalelse hos berørte organer og organisasjoner m v som har særlige interesser i planarbeidet. Det kan settes en frist for uttalelse som må være minst 30 dager. Statlige myndigheter kan reise innsigelse mot planutkastet når det gjelder forhold innenfor deres ansvarsområde. Departementet kan fastsette hvilke organer som kan reise innsigelse.

Paragrafen svarer – med visse omredigeringer – til planforskr §§ 6-1 til 6-4 med tillegg av § 6-6 siste punktum.

Første ledd innebærer at den planansvarlige, jf utk § 48 første ledd, har ansvaret for å organisere planarbeidet, og at dette skal skje i lys av forholdene i det enkelte planområde og hvordan lokalsamfunnet der er organisert. Planarbeidet kan dermed legges opp forskjellig i lys av lokalsamfunnets størrelse og karakter og nasjonale bakgrunn. *Annet punktum* legger opp til at det for hvert planområde skal være et rådgivende utvalg for plansaker, men gjør ikke et slikt utvalg obligatorisk. I mangel av andre bestemmelser vil det være den planansvarlige som kan nedsette et slikt utvalg.

Annet ledd sikrer rett og plikt til medvirkning i planarbeidet for berørte offentlige organer. Bestemmelsen er ikke begrenset til å gjelde lokale organer på Svalbard.

Tredje ledd pålegger den planansvarlige å sørge for kunngjøring og informasjon om planarbeidet med sikte på offentlig debatt mens arbeidet pågår.

Fjerde ledd har regler om høring av planutkastet og om hvem som kan reise innsigelse mot det. Avgiveren avgjør selv hva som skal reises som innsigelse og hva som bare er en faglig merknad i høringsrunden. Dette bør gå klart frem av uttalelsen. Reises det innsigelse, skal sysselmanen megle mellom den planansvarlige og den som reiser innsigelse med sikte på en omforent løsning. Lykkes ikke det, er det departementet som treffer vedtak om å godkjenne planen, jf utk § 51 tredje ledd.

Bare statlige myndigheter kan reise innsigelse, og bare innenfor deres ansvarsområde. Begrepet «myndighet» omfatter ikke særskilte eller private rettssubjekter, herunder statlige eller statseide selskaper. Disse må gjøre sine synspunkter gjeldende senest som ledd i den ordinære høring. Departementet kan ellers fastsette hvilke statlige organer som kan reise innsigelse.

§ 51 (vedtakelse av planen)

Den planansvarlige legger etter høringen i samsvar med § 50 et ferdigbehandlet forslag til plan frem for sysselmanen eller den departementet bestemmer.

Sysselmanen eller den departementet bestemmer, kan treffe vedtak om å godkjenne planen når det ikke foreligger innsigelser, eller det er tatt hensyn til innsigelsene. Vedtak om godkjenning skal treffes senest en måned etter at et fullstendig plandokument er mottatt, om ikke særlige forhold foreligger. I så fall skal den planansvarlige underrettes skriftlig innen utløpet av fristen med opplysning om når vedtak vil være truffet. Godkjent plan sendes departementet til orientering.

Foreligger det innsigelser som det ikke er tatt hensyn til i planen, kan sysselmanen megle i saken. Dersom megling ikke fører til en løsning, sendes saken til departementet. Departementet kan gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Vedtak etter denne paragraf skal begrunnes etter forvaltningsloven §§ 24-25. Det kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Den planansvarlige skal sørge for å kunngjøre endelig godkjent plan på hensiktsmessig måte i lokalsamfunnet.

Paragrafen sammenfatter planforskr §§ 6-5 til 6-7, unntatt § 6-6 siste punktum. Den gjelder avgjørelsesstadiet i planprosessen.

Første ledd angir at den planansvarlige skal utarbeide et ferdig utkast til plan som oversendes sysselmannen. Sysselmannens myndighet og oppgaver er fastsatt i annet og tredje ledd. Departementet kan bestemme at et annet organ skal ha den myndighet og de oppgaver som ellers vil ligge til sysselmannen etter annet, jf første ledd. På den måten åpnes det for at et lokalt folkevalgt organ kan få myndighet til egengodkjenning i tråd med det som gjelder for kommunestyret i reguleringsaker etter pbl § 27-1 nr 1.

Annet ledd gjelder vedtakelse av planen når det ikke foreligger innsigelser, eller det er tatt hensyn til innsigelsene. I så fall kan sysselmannen (eventuelt et annet organ etter departementets bestemmelse) treffe vedtak om å godkjenne planen. Det normale vil her være at godkjenning uten videre blir gitt, og den skal etter *annet punktum* gis senest en måned etter at godkjenningsinstansen har mottatt plandokumentet i sin helhet, medregnet dokumentasjon etter utk § 49 fjerde ledd. Godkjenningsinstansen kan imidlertid utsette fristen i medhold av *tredje punktum*. Dette kan være aktuelt f eks dersom det er uklart om det er tatt hensyn til alle innsigelser eller om planutkastet ligger innenfor de rammer som loven setter. Når planen er godkjent, skal departementet få den til orientering etter *fjerde punktum*, men i disse tilfelle har departementet ikke noen myndighet til å gjøre endringer i planen ut over det som kan følge av alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler.

Det kan foreligge tvil om den planansvarlige har tatt hensyn til en innsigelse. Det avgjørende vil i så fall være om den myndighet som har reist innsigelsen, opprettholder sin innsigelse helt eller delvis trass i de justeringer som den planansvarlige har gjort.

Tredje ledd gjelder situasjonen når det foreligger innsigelser som det ikke er tatt hensyn til. Da kan sysselmannen megle mellom den planansvarlige og den myndighet som har reist innsigelse. Regelen gjelder også hvor innsigelsen er reist av en av sysselmannens fagavdelinger. Hvis meglingen fører til en omforent løsning slik at innsigelsen ikke lenger opprettholdes, kan sysselmannen – eventuelt et annet organ som departementet har bestemt – godkjenne planen i medhold av annet ledd. Fører meglingen ikke frem, er det departementet som etter *annet og tredje punktum* treffer vedtak om å godkjenne planen. Departementet kan da godkjenne planutkastet trass i innsigelsen, avslå godkjenning fullstendig, eller endre planen i samsvar med innsigelsen eller på annen måte.

Fjerde ledd er nytt og bestemmer at vedtak om godkjenning skal grunngis etter forvaltningsloven §§ 24-25, hva enten godkjenning gis eller nektes. Vedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Denne klageretten har betydning for private enkeltindivider eller sammenslutninger med rettslig klageinteresse.

Femte ledd pålegger den planansvarlige å kunngjøre planen i lokalsamfunnet. Kunngjøring skal skje når planen er endelig godkjent, dvs når klagefristen på tre uker er ute. Planen vil likevel ha rettslig betydning fra godkjenningstidspunktet, om det ikke blir besluttet utsatt iverksetting i medhold av forvaltningsloven § 42.

§ 52 (arealplanens virkninger)

Ny virksomhet, herunder konstruksjoner, bygg, anlegg, riving, graving, fylling, masseuttak og annen ressursutnytting, samt fradeling av eiendom til slike formål, skal være i samsvar med arealbruk og bestemmelser fastlagt i godkjent plan.

Fredning i medhold av kapittel III-V går foran planen.

Ved tillatelse etter § 57 kan det gjøres unntak fra utfyllende bestemmelser til planen.

Paragrafen avløser planforskr § 7, jf for fastlandet pbl §§ 20-6 og 31. Den regulerer de rettsvirkningene av en arealplan som innebærer rådighetsinnskrenkninger.

Hovedbestemmelsen i første ledd svarer med noen justeringer til planforskr § 7. Regelen medfører at virksomhet som har mer enn helt kortvarig virkning, må være i samsvar med planen. Det samme gjelder fradeling av eiendom med sikte på slike virksomheter, et alternativ som nok har større praktisk betydning på fastlandet enn på Svalbard. Bestemmelsen i første ledd må ses i sammenheng med meldeplikten etter utk § 57 og adgangen til å nedlegge midlertidig forbud etter utk § 53.

Justeringen – tilføyelsen av ordet «ny» i innledningen – gjør det klarere at en arealplan ikke legger bånd på igangværende bruk, men bare har betydning for bruksendringer. Dette er i samsvar med gjeldende rett. Hva slags endringer i arealbruken planen er til hinder for, beror på planens innhold. Det vanlige vil være at den bare rammer ny virksomhet av annen karakter enn den igangværende. Men det kan også være at en plan er til hinder for mer intensiv eller omfattende bruk av samme art som igangværende. I så fall bør det gå klart frem av planen hvilket omfang nåværende bruk har.

Annet ledd bestemmer at arealplanen aldri kan gjøre noen endring i det som følger av fredning etter kap III-V. Ved områdevern innenfor planområdene vil det derfor være bestemmelsene i vernevedtaket som regulerer arealbruken. Flora- og faunafredningen etter kap IV er imidlertid ikke til hinder for arbeid og virksomhet som finner sted i henhold til en godkjent plan, jf utk §§ 25 annet ledd og 27 annet ledd. Kulturminner som er fredet etter utk §§ 39 og 40 jf § 42, må imidlertid respekteres så lenge det ikke er gitt særskilt tillatelse etter utk § 56 eller 57.

Tredje ledd inneholder en dispensasjonshjemmel, jf for fastlandet pbl § 7. En slik dispensasjonshjemmel finnes ikke i planforskriften. Dispensasjonsadgangen gjelder bare i forhold til utfyllende bestemmelser etter utk § 49 tredje ledd bokstav a. Strider virksomheten mot det kartfestede arealbruksformål, jf utk § 49 første ledd, må arealplanen endres før virksomheten kan iverksettes. Utfyllende retningslinjer etter utk § 49 tredje ledd bokstav b er ikke rettslig bindende, slik at det her ikke er behov for noen lovhjemmel for å gjøre unntak.

Tredje ledd er utformet slik at det ikke trengs noe særskilt vedtak om unntak fra utfyllende bestemmelser i planen. Unntaket kan gis under ett med tillatelse etter utk §§ 56 eller 57, men det bør gå uttrykkelig frem av tillatelsen at det er gjort unntak fra en utfyllende bestemmelse i planen.

§ 53 (midlertidig forbud mot virksomhet og fradeling)

Finner sysselmannen eller den departementet bestemmer, at det innenfor et delområde må utarbeides en endret eller mer detaljert plan, kan vedkommende bestemme at virksomhet og fradeling som nevnt i § 52 ikke kan settes i gang før planen er godkjent. Forbudet kan ikke vare lenger enn et år. Departementet kan i særlige tilfelle forlenge fristen.

Paragrafen avløser planforskr § 10, jf for fastlandet pbl § 33. Den gir hjemmel for et midlertidig forbud mot tiltak og fradeling som ellers ville være tillatt i henhold til eksisterende arealplan.

Et forbud etter utk § 53 skal gi tid for en effektiv revurdering av planen for et delområde. Av hensyn til tiltakshaveren som har basert seg på en foreliggende arealplan, er utgangspunktet at en slik revurdering må skje i løpet av et år, men denne fristen kan forlenges av departementet. Midlertidig forbud etter utk § 53 vil være mest praktisk som reaksjon på en melding etter utk § 57, men kan nedlegges uten hensyn til om det foreligger noen slik melding.

§ 54 (statlig arealplan)

Når gjennomføring av viktige utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet selv utarbeide og vedta en arealplan etter reglene i dette kapittel.

Paragrafen avløser planforskr § 9, jf for fastlandet pbl § 18.

Paragrafen gir departementet hjemmel til å utarbeide og vedta eller endre en arealplan etter kap VI. Paragrafen har selvstendig betydning i forhold til utk § 53 annet ledd ved å klargjøre at statlig arealplan bare kan besluttes av departementet, ikke av andre statlige organer.

Reglene i kapittel VI gjelder i utgangspunktet for en statlig arealplan. Det gjelder fullt ut for kapitlets formål og de materielle bestemmelser i kapitlet (utk §§ 47, 49, 52 og 53). Av de øvrige bestemmelsene vil utk § 48 annet og tredje ledd stadig ha betydning i forhold til en statlig arealplan, men en lokalt initiert endring i en vedtatt statlig arealplan kan neppe ventes godkjent uten at det er skjedd vesentlige endringer i de forhold som begrunnet den statlige arealplanen. Revisjonsarbeid etter utk § 48 tredje ledd bør derfor ikke omfatte en statlig arealplan uten at det på forhånd er avklart med departementet. For utarbeiding av en statlig arealplan gjelder utk § 50 slik at departementet trer i stedet for den ordinært planansvarlige. Innsigelsesadgangen har ingen reell betydning når det gjelder statlig arealplan; innvendinger som ellers ville begrunne innsigelse, kan i stedet avklares ved at det aktuelle departementet besørger at saken tas opp i regjeringen. Av reglene i utk § 51 er det derfor bare fjerde og femte ledd som gjelder tilsvarende for departementet ved en statlig arealplan. Når en tiltakshaver vil gi melding etter utk § 57 om virksomhet i henhold til en statlig arealplan, skjer det på vanlig måte overfor den ordinært planansvarlige og sysselmannen.

Kapittel VII. Virksomhet med konsekvenser for miljøet

i. Generelle regler

§ 55 (lokalisering av næringsvirksomhet)

Næringsvirksomhet skal som hovedregel foregå i planområdene, jf § 47, og skal lokaliseres slik at miljøulempene blir minst mulig.

Paragrafen inneholder et lokaliseringsdirektiv med sikte på næringsvirksomhet. Rettslig sett har det samme status som prinsippene for myndighetstøving i utk § 7-10 og det overordnede prinsipp for flora- og faunaforvaltning i utk § 23.

Hovedregelen etter utk § 55 skal være at næringsvirksomhet lokaliseres til planområdene. Dette må tillegges vekt ved avgjørelse av søknader etter utk § 56 til næringsvirksomhet utenfor planområdene. Bestemmelsen er også ment som et direktiv til den enkelte næringsutøver uten karakter av rettsplikt, bl a med sikte på planlegging av ny virksomhet. Det er imidlertid former for næringsvirksomhet som den ikke kan anvendes på, jf modifikasjonen «som hovedregel». Eksempler på dette er cruiseturisme, fangstanlegg og fiske. Også for annen stedbundet næring, som bergverksdrift, kan ikke prinsippet i utk § 55 anvendes uavkortet, men her kan det i stedet bli aktuelt å innføre eller utvide et planområde i medhold av utk § 47 første ledd.

Uansett om næringsvirksomhet blir lokalisert innenfor eller utenfor planområdene, gjelder det generelle direktivet om lokalisering slik at miljøulempene blir minst mulig. Dette direktivet har samme rettslige status som direktivet om lokalisering i planområdene. Det må derfor oppfylles gjennom behandlingen av arealplaner og søknader om tillatelse etter utk §§ 56-57. Ved forberedelsen av arealplaner vil dokumentasjon etter utk § 49 fjerde ledd av hvordan miljøhensyn blir ivaretatt gjennom planen, være et viktig virkemiddel. Ved behandling av søknader etter utk § 56 vil konsekvensutredninger etter utk §§ 58-59 være et sentralt hjelpemiddel.

Når man vurderer lokalisering for å gjøre miljøulempene minst mulig, må det legges vekt på både virkninger for naturmiljøet og i forhold til kulturminner, og ulemper for fastboende og eventuelt tilreisende samt for annen næringsvirksomhet.

Paragrafen gjelder direkte bare for næringsvirksomhet. Bosettingen vil i hovedsak være en konsekvens av næringsvirksomheten, og også fast bosetting skal som utgangspunkt skje i planområdene og på en slik måte at miljøulempene blir minst mulig. Forskning kan som utgangspunkt ikke regnes som næringsvirksomhet (selv om det må tas forbehold for forskning som er en integrert del av næringsvirksomhet). Tvert om vil forskningstemaet - naturlige prosesser i og påvirkning av uberørt natur - ofte tilsi at forskningsvirksomheten legges utenfor planområdene. Tyngre forskningsinstallasjoner bør imidlertid lokaliseres til planområdene, og all forskningsvirksomhet bør innrettes med sikte på å volde så små ulemper for miljøet som mulig.

§ 56 (krav om tillatelse utenfor planområder og i planområder uten godkjent plan)

Det trengs tillatelse fra miljøvernmyndigheten for Svalbard til

- a) *terrenginngrep;*
- b) *virksomhet som kan volde forurensning;*
- c) *hoteller, pensjonater og andre overnattingssteder for allmennheten;*
- d) *virksomhet som kan virke inn på et fredet kulturminne i strid med § 42;*
- e) *annen virksomhet som kan belaste miljøet på Svalbard når departementet har gitt forskrift om det;*
- f) *endring i eksisterende anlegg eller bruken av det dersom den forandrer anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet.*

Tillatelse etter denne paragraf må foreligge før virksomheten påbegynnes. Søknaden skal redegjøre for hvilken betydning virksomheten kan få for miljøet. Departementet kan gi forskrift om at søknader skal sendes på høring eller legges ut til offentlig ettersyn.

Den som legger frem nærmere opplysninger om en planlagt virksomhet, kan kreve at sysselmannen avgjør om virksomheten vil kreve tillatelse etter denne paragraf. Sysselmannen tar stilling til hvilke opplysninger som må legges frem for å kunne treffe en slik avgjørelse.

Paragrafen avløser naturvernforskr §§ 6-8, kulturminneforskr § 11 første ledd og røyeforskr § 6. Den har ingen direkte parallell i fastlandslovgivningen, men første ledd bokstav b tilsvarer forurensningsloven § 7 jf § 11 og bokstav d kulturminnel § 8. Det vises ellers til kap 8.2 i de alminnelige motiver.

Paragrafen regulerer i hvilken utstrekning en ny virksomhet utenfor planområder må ha særskilt tillatelse. Den gjelder også for ny virksomhet i et planområde der det ikke foreligger noen godkjent arealplan etter kap VI.

Første ledd angir hvilke virksomheter som må ha tillatelse. Bestemmelsen omfatter de tiltak som er nevnt i naturvernforskr § 6 første og annet ledd, men er mindre kasuistisk utformet.

Bokstav a omfatter alle slags terrenginngrep. Som terrenginngrep regnes alle tiltak på land og i havet, som medfører graving, sprengning eller utfylling i terrenget, og konstruksjoner og anlegg – herunder byggverk – som er fast forbundet med grunnen. Påbygg i høyden på en etablert sokkel, konstruksjon eller bygning må vurderes etter bokstav f. Plassering av løse gjenstander – f eks campingvogner og meiehytter – kan derimot ikke regnes som terrenginngrep, men kan reguleres med forskrift etter bokstav e eller etter utk § 72. Inngrep i vassdrag, som endring av vassdragets løp, oppmudring, utdyping, utvidelse og utfylling, regnes som terrenginngrep etter bokstav a. I grensetilfelle bør det legges vekt på hvilke miljøvirkninger virksomheten kan føre med seg.

Bokstav b setter krav om tillatelse for virksomhet som kan volde forurensning. Hva som regnes som forurensning, følger av definisjonen i utk § 3 bokstav a. En virksomhet må ha tillatelse selv om det bare skyldes et samvirke med andre påvirkningsfaktorer at det kan volde forurensning som omfattes av definisjonen. Det kreves ikke etter bokstav b at virksomheten med sikkerhet vil volde forurensning; det er tilstrekkelig at det er en risiko for det, jf «kan». At tiltakshaveren treffer foranstaltninger for å unngå utslipp til miljøet er uten betydning for om tillatelse er nødvendig etter bokstav b, men kan ha stor betydning for vurderingen av om tillatelse bør gis.

Bokstav c stiller krav om tillatelse for overnattingstilbud som retter seg mot allmennheten, jf i dag naturvernforskriften § 6 første ledd nr 2. Bokstav c retter seg mot driften uavhengig av om det iverksettes fysiske arbeider, og omfatter også etablering av teltplass. Den samlede kapasitet av de forskjellige overnattingstilbud vil ha stor betydning for hvilken belastning som svalbardnaturen vil bli utsatt for fra ferdsel og turisme.

Bokstav d gjelder også virksomhet i sikringssonen rundt et fredet kulturminne. *Bokstav e* har karakter av en sekkebestemmelse, som gir departementet adgang til å fastsette ved forskrift at

miljøbelastende virksomhet som ikke fanges opp av de øvrige alternativer, må ha tillatelse. *Bokstav f* omfatter endringer i eksisterende anlegg eller bruken av det, forutsatt at endringen gir anlegget en

annen karakter eller gir nye virkninger for naturmiljøet. Under bokstav f går påbygg og vesentlige forandringer i et anlegg eller en konstruksjon, for eksempel av en oppført hytte og vesentlige endringer i bruken av en hytte. Typiske eksempler på det siste vil være at en hytte oppført til fangst eller forskningsformål tas i bruk som fritidshytte, eller at en fritidshytte tas i bruk i

reiselivsnæringen. Tiltakshaveren kan kreve at sysselmannen avgjør om det er nødvendig med tillatelse i et slikt tilfelle, jf tredje ledd.

Annet ledd første punktum innebærer at det ikke kan foretas noen form for inngrep i terrenget – f eks som forberedende arbeider – uten at det er gitt tillatelse. *Annet punktum* stiller krav om at søknaden skal redegjøre for hvilken betydning virksomheten kan få for miljøet. Medfører utk § 58 at det skal utarbeides en konsekvensutredning, skal den følge med. Ellers behøver ikke redegjørelsen etter annet punktum å hvile på konkrete undersøkelser, eller bygges på reglene om særskilt konsekvensutredning etter utk § 58. Kravet til redegjørelse må da avpasses etter virksomhetens omfang og formodentlige miljørisiko.

Tredje punktum åpner adgang for departementet til å gi forskrift om at en søknad skal sendes på høring eller legges ut til offentlig ettersyn før den avgjøres. Bestemmelsen har særlig til formål å sikre at lokalsamfunnets synspunkter kan komme frem, og er særlig tenkt utnyttet med sikte på lokale folkevalgte organer og organisasjoner i lokalsamfunnet. I forhold til berørte private parter vil forvaltningsloven regulere spørsmålet om forhåndsvarsling, jf fvl § 16.

Utvalget anser det ikke nødvendig med noen frist for når en søknad skal sendes inn. I realiteten gjelder dette et spørsmål om hvor lang tid søknadsbehandlingen ventelig vil ta, noe som heller bør løses f eks ved serviceerklæringer fra sysselmannens side. Når virksomheten må konsekvensutredes, er det imidlertid grunn til å angi en viss frist, jf utk § 58 tredje ledd.

Bestemmelsene i første ledd om når det kreves tillatelse, kan by på grensetilfelle og avgrensingsproblemer. For en tiltakshaver kan det være av betydning å få avklart om en virksomhet er av en slik art eller størrelse at det må søkes om tillatelse. *Tredje ledd* bestemmer derfor at tiltakshaveren kan kreve at sysselmannen avgjør dette særskilt dersom han eller hun legger frem de opplysninger om virksomheten som sysselmannen finner tilstrekkelige til å avgjøre om det trengs tillatelse. Også en slik avgjørelse må regnes som et enkeltvedtak som kan påklages.

§ 57 (virksomhet i planområder med godkjent plan)

Før det settes i gang virksomhet eller fradeling, skal tiltakshaveren gi melding til den planansvarlige og sysselmannen eller den departementet bestemmer. Meldingen skal gi tilstrekkelige opplysninger til å vise om virksomheten eller fradelingen er i samsvar med planen.

Igangsetting kan skje tre uker etter at meldingen er mottatt, hvis ikke

- a) *virksomheten er i strid med planen,*
- b) *sysselmannen har fastsatt midlertidig forbud etter § 53, eller*
- c) *det kreves tillatelse etter tredje ledd.*

Før igangsetting kreves det likevel tillatelse av sysselmannen, selv om virksomheten er i samsvar med godkjent arealplan, hvis

- a) *planen ikke har utfyllende bestemmelser om størrelse eller utførelse som virksomheten holder seg innenfor,*
- b) *virksomheten kan volde forurensning ut over planens utfyllende bestemmelser om forurensning fra bolig, fritidshus eller forretning,*
- c) *virksomheten kan få virkning for naturmiljøet utenom planområdet, eller*
- d) *virksomheten kan ha betydelig og langvarig virkning for miljøet.*

Er virksomheten i strid med planen, kan den ikke igangsettes uten at planen blir endret. Sysselmannen kan likevel gi tillatelse til virksomhet som er i strid med utfyllende bestemmelser til planen. Paragrafen regulerer behandlingen av ny virksomhet i planområder med godkjent plan. Den avløser planforskr § 8 og naturvernforskr § 7.

Etter *første ledd første punktum* skal tiltakshaveren gi melding om planlagt ny virksomhet i planområdet. Meldepliktig er virksomhet som nevnt i § 56 første ledd, riving og fradeling. Når paragrafen senere bruker uttrykket virksomhet, omfatter dette alle de tre kategoriene og bare disse. Meldingen kan gis av tiltakshaveren selv eller av noen på hans eller hennes vegne, f eks en entreprenør. Ved fradeling gis meldingen naturlig av grunneieren. Meldingen gis til den planansvarlige og til sysselmannen. Med tanke på utviklingen i lokalforvaltning på Svalbard kan departementet bestemme at meldingen skal gis til et annet organ enn sysselmannen. *Annet punktum* bestemmer at meldingen må inneholde tilatrelkelige opplysninger til å vise at virksomheten vil være i samsvar med planen. Andre krav til hva meldingen skal inneholde, kan fastsettes med hjemmel i utk § 98.

Annet ledd bestemmer at tiltakshaveren kan påbegynne virksomheten tre uker etter at meldingen er mottatt av adressatene etter første ledd, hvis det ikke foreligger forhold som nevnt i bokstav a til c. Før denne fristen er ute, kan det ikke gjøres noe inngrep i terrenget. Etter *bokstav a* gir ikke meldingen grunnlag for å påbegynne virksomheten dersom den vil være i strid med planen, enten det er det kartfestede arealbruksformålet eller utfyllende bestemmelser til planen. Før virksomheten kan påbegynnes, må da enten planen endres, eller det må foreligge tillatelse dersom det bare er de utfyllende bestemmelser til planen som virksomheten støter an mot. Etter *bokstav b* kan virksomheten heller ikke påbegynnes dersom sysselmannen har nedlagt midlertid bygge- og deleforbud etter utk § 53. Endelig er det etter *bokstav c* nødvendig med tillatelse i visse situasjoner, jf tredje ledd.

Tredje ledd bestemmer når det kreves tillatelse til en virksomhet som det er gitt melding for. Dette gjelder i fire situasjoner. Etter *bokstav a* vil tillatelse være nødvendig dersom ikke planen er tilstrekkelig detaljert nok når det gjelder størrelse og utførelse av virksomheten, eller dersom den meldte virksomheten går ut over det som de utfyllende bestemmelser fastsetter om størrelse eller utførelse. Etter *bokstav b* vil hovedregelen være at virksomheten må ha tillatelse dersom den kan volde forurensning, men det gjelder ikke hvis det er tale om bolig, fritidshus eller forretning der de forurensende utslipp holder seg innenfor de rammer som er fastsatt i planens utfyllende bestemmelser. Er det ikke satt noen utfyllende bestemmelser om forurensning, vil det også her være nødvendig med tillatelse. *Bokstav c* gjør det nødvendig med tillatelse hvis virksomheten kan få virkninger for miljøet utenfor planområdet (f eks et større overnattingssted). *Bokstav d* skal sikre at virksomhet som kan ha betydelige og langvarige miljøvirkninger, får en konkret vurdering basert på en slik konsekvensutredning som skal utarbeides etter utk § 58.

For vurderingen av om tillatelse skal gis, vil det være nødvendig med flere opplysninger fra tiltakshaveren enn meldingen etter første ledd normalt gir. I forskrift etter utk § 98 kan det gis næremre regler om hvordan opplysningene skal fremskaffes og om overgangen fra meldingsbehandling til vurdering av spørsmålet om tillatelse.

Fjerde ledd fastslår at en virksomhet i strid med planen som utgangspunkt ikke kan settes i gang uten planendring, men at det er tilstrekkelig med tillatelse fra sysselmannen dersom det bare

er de utfyllende bestemmelser til planen som virksomheten støter an mot.

§ 58 (særskilt konsekvensutredning)

Tiltakshaveren skal få utarbeidet konsekvensutredning for virksomhet som trenger tillatelse etter loven her og som

- a) *kan få mer enn ubetydelig virkning for naturmiljøet utenfor planområdene, eller*
- b) *kan få betydelig og langvarig virkning for miljøet i et planområde.*

Departementet kan gi forskrift om hvilke virksomheter som må konsekvensutredes. Sysselmannen avgjør om en virksomhet går innunder første ledd og kan treffe vedtak om at det for en bestemt virksomhet er unødvendig å utarbeide konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen skal belyse tiltakets virkninger på miljøet som grunnlag for vurdering og avgjørelse av søknaden. Sysselmannen kan bestemme at konsekvensutredningen også skal omfatte virkningene for lokal bosetting og for annen lovlig virksomhet. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av et utredningsprogram godkjent av sysselmannen.

Den som planlegger tiltak som nevnt i første ledd, skal sende sysselmannen forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram senest ett år før søknad tenkes innsendt. Er det sendt inn søknad etter §§ 56 – 57 uten forhåndsmelding, kan sysselmannen avvise søknaden.

Departementet gir forskrift om konsekvensutredning.

Paragrafen er ny og avløser naturvernforskr § 9, jf for fastlandet pbl kap VII-a. Reglene om konsekvensutredning bidrar til å realisere prinsippet i Grunnloven § 110 b annet punktum.

Paragrafen regulerer når det skal utarbeides en særskilt utredning av hvilke konsekvenser en planlagt virksomhet vil ha for miljøet og eventuelt konsekvenser for øvrig. Men også i andre saker skal det opplyses hvilken betydning den omsøkte virksomheten kan få for miljøet, jf utk § 56 annet ledd annet punktum og forvaltningsloven § 17 første ledd.

Første ledd angir hvilke virksomheter som må konsekvensutredes. Grunnvilkåret er at det ver tale om virksomhet som krever tillatelse etter utk § 56 eller andre bestemmelser i loven. For øvrig skilles det ettersom virksomheten kan få virkninger for naturmiljøet utenom planområdene, eller bare for miljøet i planområdene. I første tilfelle skal det etter *bokstav a* utarbeides konsekvensutredning dersom virksomheten kan få mer enn ubetydelig virkning for naturmiljøet. Er det bare tale om virkninger i planområdet, er terskelen etter *bokstav b* høyere for at det skal være nødvendig å utarbeide konsekvensutredning – da må virksomheten kunne få betydelig og langvarig virkning for miljøet i planområdet (jf kravet om tillatelse etter utk § 57 tredje ledd bokstav d). Ved vurderingen skal det legges vekt på om virkningene kan tenkes å bli omfattende og berøre sjeldne miljøverdier, og om de er irreversible eller av lang varighet. For enkeltstående handlinger vil det sjelden være nødvendig med konsekvensutredning, men det kan ikke utelukkes. Hva som nærmere ligger i kriteriene, kan avklares av sysselmannen i det enkelte tilfelle i medhold av *annet ledd*. Sysselmannen kan da også fritas for konsekvensutredning, noe som kan være aktuelt for virksomhet som går inn under bokstav a og bare vil ha begrensede, oversiktlige og velkjente virkninger. En presisering av hva slags virksomhet som det skal – eller ikke skal – foretas konsekvensutredning for, kan også skje ved forskrift etter femte ledd.

EU-direktivet om konsekvensutredninger (85/337/EØF) med senere endringer er innlemmet i EØS-avtalen, men er ikke bindende for Svalbard. Det er gjennomført i norsk rett ved endringer i pbl kap VII-a og forskrift 13 desember 1996 nr 1145, som ikke gjelder for Svalbard. Mange av de virksomheter som skal konsekvensutredes etter forskriften, er i praksis ikke aktuelle på Svalbard. Men dersom det på Svalbard planlegges virksomheter som ville trenge konsekvensutredning på fastlandet, må man uten videre legge til grunn at de skal konsekvensutredes etter loven her. Plikten til å foreta konsekvensutredninger for nye virksomheter på Svalbard etter første ledd vil imidlertid rekke lenger enn forskr 13 desember 1996 gjør på fastlandet. Dette er en konsekvens av at miljømålene settes høyere på Svalbard.

Ved at første ledd legger plikten til å få utarbeidet konsekvensutredning på tiltakshaveren, følger det også at tiltakshaveren selv må bekoste konsekvensutredningen.

Tredje ledd presiserer i *første punktum* at konsekvensutredningen skal tjene som grunnlag for vurdering og avgjørelse av søknaden. Som vurderingsgrunnlag vil det ha betydning både for høringsinstanser og avgjørsinstanser. Hensikten med en konsekvensutredning er altså ikke generell kunnskapsinnsamling, og dette vil ha betydning for opplegg, innhold og utforming av konsekvensutredningen. Avhengig av kunnskapsstatus for miljøet vil det være nødvendig med feltobservasjoner for å klarlegge den aktuelle miljøtilstanden

før det kan sies noe nærmere om virkninger som den omsøkte virksomheten kan få, og med sann-synlighetsanslag for at virkningene inntreffer. Som regel bør det ikke kreves generelle virkningsstudier som har sterkere karakter av grunnforskning som del av utredningsarbeidet, men det kan tenkes tilfelle – særlig ved planer om omfattende naturinngrep – hvor en forsvarlig konsekvensutredning forutsetter en høyning av den alminnelige kunnskap om miljøvirkninger av naturinngrep.

Konsekvensutredningen skal belyse virksomhetens virkninger for miljøet (både naturmiljøet, kulturminner og – hvis aktuelt – miljøet i bosettingene), og kan etter *annet punktum* også omfatte andre virkninger for lokal

bosetting og for annen lovlig virksomhet. Dette bør normalt fastsettes når det gjelder konsekvensutredning av virksomhet i planområdene. Utredningen skal etter *tredje punktum* foretas på grunnlag av et utredningsprogram som sysselmannen har godkjent. Utredningsprogrammet vil angi nærmere hva som skal utredes, hvem som skal stå for det, og frister for utredningsarbeidet.

Fjerde ledd kobler konsekvensutredningen til søknadsbehandlingen. Etter *første punktum* må tiltakshaveren sende forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram til sysselmannen senest ett år før søknad tenkes innsendt. Bestemmelsen har karakter av en ordensregel. Selv om meldingen er sendt kortere tid enn ett år før den påtenkte søknad, bør sysselmannen ta meldingen under behandling. Arbeidet med konsekvensutredningen vil da vise om det blir mulig å sende inn søknaden før et år etter forhåndsmeldingen, jf utk § 59 første ledd. Hvis en konsekvensutredning for virksomheten forutsetter flerårige inventeringer for å fange opp mulige sesongmessige variasjoner, eller andre feltundersøkelser som er avhengige av bestemte klimatiske forhold, må det påregnes at utredningsarbeidet vil pågå i flere år før en søknad kan sendes inn. Konsekvensutredningen skal foreligge før søknaden sendes inn, slik at tiltakshaveren blir oppfordret til å vurdere og utforme søknaden på bakgrunn av resultatene i konsekvensutredningen, jf forutsetningen i utk § 59 første ledd første punktum. Blir det sendt inn søknad etter utk § 56 for en virk-

somhet som trenger konsekvensutredning, uten at det er sendt forhåndsmelding etter utk § 58 tredje ledd, kan sysselmannen etter *annet punktum* avvise søknaden uten realitetsbehandling, og skal gjøre det dersom det ikke treffes avgjørelse etter første ledd annet punktum om at konsekvensutredning er unødvendig.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrift om konsekvensutredning. Utvalget legger til grunn at en slik forskrift vil bli gitt. I en slik forskrift kan det bli fastsettes krav til forhåndsmelding og forslag til utredningsprogram, krav til innhold og utforming av konsekvensutredningen, og regler om behandlingen av forslag til utredningsprogram og godkjenning av konsekvensutredning.

Sysselmannens avgjørelse etter annet ledd om plikten til å foreta konsekvensutredning må regnes som selvstendige enkeltvedtak etter forvaltningsloven som kan påklages av tiltakshaveren eller andre med rettslig klageinteresse. Også en avvisning etter fjerde ledd annet punktum er et enkeltvedtak, jf fvl § 2 tredje ledd. Avgjørelser om utredningsprogram etter tredje ledd bør derimot regnes som prosessledende avgjørelser.

§ 59 (bruk av særskilt konsekvensutredning)

Tiltakshaverens søknad skal utarbeides sammen med konsekvensutredningen og vise hvordan konsekvensutredningen er lagt til grunn. Sysselmannen sender søknad og konsekvensutredning på høring.

Dersom det i utredningen eller på annen måte avdekkes nye forhold som kan ha vesentlig betydning for virksomhetens virkninger for miljøet, kan sysselmannen kreve tilleggsutredninger. Det kan ikke gis tillatelse før sysselmannen har godkjent at plikten til å utarbeide konsekvensutredning er oppfylt. Hvis virksomheten ikke er påbegynt før fem år etter at tillatelsen ble gitt, må det utarbeides ny konsekvensutredning etter § 58 om ikke sysselmannen fritar for dette.

Paragrafen er ny. I fastlandslovgivningen har bestemmelsen sin parallell i pbl §§ 33-6, 33-7 og 33-10.

Første ledd første punktum har et særskilt krav til søknadens innhold når det utarbeides konsekvensutredning, idet søknaden skal vise hvordan det er tatt hensyn til konsekvensutredningen. Bestemmelsen tar sikte på å oppfordre tiltakshaveren til å utforme søknaden slik at virksomheten vil få minst mulig miljømessige og andre skadevirkninger. *Annet punktum* bestemmer at søknad og konsekvensutredning skal sendes på høring under ett. Dette skjer etter de regler for høring og utlegging til offentlig ettersyn som er fastsatt i forskrift etter utk § 56 annet ledd tredje punktum.

Annet ledd første punktum gir sysselmannen hjemmel til å kreve tilleggsutredninger ut over det som utredningsprogrammet har fastsatt, dersom de foretatte utredninger eller høringen – eller andre kilder – avdekker forhold som hittil ikke har vært utredet, og som kan ha vesentlig betydning for virksomhetens virkninger for miljøet. Bestemmelsen har karakter av en sikkerhetsventil, idet utgangspunktet er at utredningsprogrammet skal være bestemmende for hva som skal utredes.

Annet punktum medfører at det ikke kan gis noen tillatelse etter utk § 56 før sysselmannen har godkjent at plikten til å utarbeide konsekvensutredning er oppfylt. En slik godkjenning skal gis når utredningsprogrammet er fullført på forsvarlig måte og det ikke er grunn til å kreve tilleggsutredninger etter første punktum. Sysselmannens godkjenning bør regnes som en prosessledende avgjørelse i forhold til forvaltningsloven. Bestemmelsen skal sikre at kon-

sekvensutredningen blir tatt i betraktning ved avgjørelsen av søknaden. Normalt vil det heller ikke være grunn til å ta stilling til søknaden før det foreligger en fullført konsekvensutredning.

Tredje punktum gjør at det som hovedregel må kreves ny konsekvensutredning dersom virksomheten ikke er påbegynt før det er gått fem år etter at tillatelsen ble gitt. Bakgrunnen for bestemmelsen er at både miljøtilstanden og miljøbelastningen kan ha endret seg i løpet av den tiden som er gått, slik at den tidligere konsekvensutredningen ikke lenger er noe dekkende grunnlag for å vurdere virksomheten. Men utredningsprogrammet for en ny konsekvensutredning kan ofte bli betydelig enklere enn det opprinnelige. Tillatelsen selv vil bortfalle når det er gått fem år, jf utk § 62 tredje ledd.

§ 60 (avgjørelse av søknaden)

I begrunnelsen for vedtaket skal det angis hvordan en særskilt konsekvensutredning etter § 58 med innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning de har hatt for avgjørelsen.

I en tillatelse bør det settes vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov. Er det utarbeidet en konsekvensutredning etter § 58, skal det normalt settes vilkår etter § 61.

Det gis underretning etter reglene i forvaltningsloven § 27 til alle som har uttalt seg til søknaden eller konsekvensutredningen.

Avgjørelsen av en søknad etter utk § 58 skal skje på det faktiske grunnlag som bl a en særskilt konsekvensutredning i tilfelle gir, jf utk § 59 annet ledd, og i lys av lovens formål og de overordnede retningslinjer og prinsipper i utk §§ 7-10, 23 og 55.

Paragrafen gir regler om vilkår og om begrunnelse og underretning ved avgjørelse av søknader etter utk § 56 eller 57 tredje ledd. Den kan sies å avløse naturvernforskr § 10, men innebærer at miljøvernmyndigheten stilles vesentlig friere i avgjørelsen.

Første ledd stiller særskilte krav til begrunnelse om vedtaket, som kommer i tillegg til de alminnelige regler i forvaltningsloven kapittel V. Begrunnelsen skal vise hvordan en særskilt konsekvensutredning i saken med innkomne uttalelser er vurdert og den betydning de har hatt for avgjørelsen. Dette skal sikre at konsekvensutredningen får reell betydning for miljøvernmyndighetens behandling.

Annet ledd gir regler om vilkår i tillatelsen. Som utgangspunkt vil adgangen til å sette vilkår bero på den ulovfestede, alminnelige forvaltningsrettslige vilkårslære. Etter denne beror adgangen til å sette vilkår på en samlet vurdering av hvilken saklig sammenheng det er mellom vilkåret og vedtaket for øvrig, og hvor inngripende vilkåret er. *Første punktum* vil gjøre at det som utgangspunkt kan settes de vilkår som er tjenlige til å fremme formålet med loven, jf utk § 1. Det ligger også i denne bestemmelsen at det bør gjøres for å unngå at virksomheten – så langt råd er – påvirker miljøtilstanden. Etter *annet punktum* skal det vanligvis settes vilkår om at tiltakshaveren foretar en løpende overvåking av miljøtilstanden i samsvar med utk § 61, dersom den tillatte virksomheten er slik at det har vært utarbeidet konsekvensutredning etter utk § 58. Det må likevel vurderes i det enkelte tilfelle om det er grunn til å sette et slikt vilkår, og hvilket omfang en slik overvåking bør ha. Har konsekvensutredningen vist klart at det ikke er noen fare for miljøpåvirkning av betydning, vil det neppe være noen grunn til å sette vilkår om overvåking etter § 61.

Tredje ledd gir enhver som har engasjert seg i saken ved å avgi høringsuttalelse, krav på å bli underrettet om vedtaket, selv om vedkommende ikke har partsstilling etter forvaltningsloven.

§ 61 (overvåking og tiltak mot uforutsette virkninger)

Tiltakshaveren skal i samsvar med vilkår i tillatelsen gjennomføre en regelmessig og effektiv overvåking av miljøet for å

- a) *vurdere virkninger av pågående virksomhet, herunder verifisering av forutsette virkninger, og*
- b) *legge forholdene til rette for at uforutsette virkninger kan bli oppdaget på et tidlig tidspunkt.*

Dersom det under virksomheten avdekkes uforutsette virkninger, skal sysselmannen varsles uten opphold.

Paragrafen er ny. Den har en parallell i Antarktiskforskr § 13. Den skal sikre at tiltakshaveren tar et løpende ansvar for de virkninger virksomheten får for miljøet.

Overvåking etter utk § 61 skal bare finne sted når det er fastsatt i vilkår i tillatelsen, jf utk § 60. Normalt vil det bare være aktuelt for virksomhet der det er utført en konsekvensutredning som viser at det er fare for påvirkning av miljøet. I tillatelsen kan det fastsettes nærmere hvem som skal utføre overvåkingen eller hvem som i egenskap av tiltakshaver (jf utk § 3) er ansvarlig for at den blir utført. Er det flere virksomheter som påvirker miljøtilstanden kan de gis pålegg om å samarbeide om et felles overvåkingsprogram for å redusere kostnadene til det.

Overvåkingen skal fange opp både virkninger som er forutsett (*første ledd bokstav a*) og uforutsette virkninger (*bokstav b*).

Sysselmannen kan kreve tilgang til de opplysninger overvåkingen gir, jf utk § 87. *Annet ledd* bestemmer dessuten at tiltakshaveren av eget tiltak skal varsle sysselmannen dersom det avdekkes uforutsette virkninger for miljøet. Er det tale om en overtredelse av regelverket må den ansvarlige treffe nødvendige tiltak for å stanse eller begrense virkningene i samsvar med utk § 91.

§ 62 (endring, omgjøring og bortfall av tillatelse)

Sysselmannen kan endre eller trekke tilbake en tillatelse etter denne lov eller vilkårene for den, dersom

- a) *det er nødvendig for å hindre uforutsette skadevirkninger for miljøet;*
- b) *de skadevirkninger som virksomheten har for miljøet, kan minskes uten uforholdsmessig kostnad for tiltakshaveren;*
- c) *det trengs for å oppfylle internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg med hensyn til Svalbard;*
- d) *ny teknologi gjør det mulig å minske miljøulempene vesentlig;*
- e) *tiltakshaveren overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og overtredelsen er betydelig, gjentar seg eller vedvarer;*
- f) *tjenestemenn med tilsynsmyndighet blir nektet adgang til virksomhetsområdet;*
- g) *det ikke blir stilt sikkerhet for opprydding når det er krevd etter § 63.*

Omgjøring kan i alle tilfelle skje når det er gått ti år siden vedtaket. Sysselmannen kan lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse dersom erfaring viser at det kan skje uten skadevirkninger av noen betydning for miljøet.

En tillatelse som ikke er benyttet, bortfaller fem år etter at den ble gitt.

Paragrafen avløser naturvernforskr §§ 11 og 16, jf for fastlandet forurl § 18.

Første ledd gir adgang til omgjøring når det foreligger en særskilt omgjøringsgrunn som nevnt i bokstav a-g. Bestemmelsen gjelder både for tillatelser etter utk §§ 56 og 57 og for andre tillatelser og dispensasjoner (unntak) gitt etter loven her, jf likevel den særskilte omgjøringshjemmelen for enkelttillatelser til motorferdsel i utk § 82. Omgjøringen kan bestå i helt eller delvis tilbakekall av tillatelsen, i supplerende tilleggsvilkår av større eller mindre omfang, og i at vilkår frafaller. Omfanget av omgjøringen må bero på omgjøringsgrunnen i det enkelte tilfelle.

Bokstav a gir adgang til omgjøring for å unngå skadevirkninger på miljøet som ikke ble forutsett da tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen medfører altså at risikoen for uforutsette miljøskader ligger på tiltakshaveren.

Bokstav b gir adgang til omgjøring når miljøulempene kan reduseres uten uforholdsmessig kostnad. I realiteten betyr dette at det må ha skjedd endringer på kostnadssiden etter at tillatelsen ble gitt. Ved vurderingen av hva som skal anses for «uforholdsmessig», må det legges vekt på både hvilken reduksjon i miljøulemper som kan oppnås og kostnadenes størrelse, både absolutt og i forhold til de tidligere kostnader og de totale investeringer i tiltaket. Hensynet til tiltakshaverens økonomi kan bare spille inn ved den skjønnsmessige vurdering av om omgjøringsadgangen bør brukes.

Bokstav c er en nyskaping på bakgrunn av utviklingen i internasjonal miljørett. Den gir hjemmel for å gjennomføre internasjonale forpliktelser med miljøkrav også i forhold til eksisterende virksomhet med tillatelse. Bestemmelsen kan ikke brukes til å gjennomføre internasjonale forpliktelser som bare er bindende for fastlandet og ikke er gjort gjeldende for Svalbard.

Bokstav d må ses i sammenheng med prinsippet om miljømessig teknologi i utk § 10, og gir adgang til å pålegge bruk av ny teknologi, eller stille krav som forutsetter introduksjon av ny teknologi, dersom dette kan minske miljøulempene vesentlig.

Bokstav e svarer til naturvernforskr § 16 bokstav a og er dels et forebyggende tiltak, dels en sanksjon ved mer graverende overtredelser av regelverket.

Bokstav f svarer til naturvernforskr § 16 bokstav c og kan fungere både som en sanksjon bak utk § 88 og som et middel til å sette vilkår m v som er enklere å dokumentere etterlevelsen av.

Bokstav g svarer til naturvernforskr § 16 bokstav b og medfører at det blir adgang til å tilbakekalle en tillatelse eller – mer praktisk – stille skjerpede krav til opprydding og forebyggende tiltak dersom tiltakshaveren ikke stiller pålagt sikkerhet etter utk § 63 annet ledd.

Annet ledd første punktum gir en generell omgjøringsadgang når det er gått ti år siden vedtaket. Ved beregning av tiårsfristen er det uten betydning hvor lang tid som er gått siden virksomheten ble operativ. Men i vurderingen av om omgjøringsadgangen skal brukes, vil det etter omstendighetene være grunn til å legge vekt på inntjeningstiden. Tiårsfristen er for øvrig vesentlig lenger enn den femårsfrist fra mottakelse av meldingen som naturvernforskr § 11 annet ledd hadde. Forlengelsen må ses i sammenheng dels med at tillatelses-systemet og konsekvensutredninger vil gi en grundigere saksbehandling og mindre behov for omgjøring etter kort tid enn tilfellet var ved meldingssystemet etter naturvernforskriften, og med at antallet spesifiserte omgjøringsgrunner i første ledd er betydelig utvidet.

Annet ledd annet punktum gir en generell adgang til å lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse innenfor rammen av tillatelsen. Dette må skje i

lys av føre vår-prinsippet i utk § 7. Men det kan forekomme at man på grunn av dette prinsippet har satt begrensninger eller vilkår i tillatelsen som erfaringen så viser ikke er nødvendige for å unngå miljøskader. I så fall gir annet punktum grunnlag for omgjøring.

Tredje ledd skal sikre at virksomheten ved igangsetting er tilpasset forholdene som søknaden og tillatelsen er bygget på. Dersom det har gått lengre tid uten at tillatelsen er benyttet, kan ulike faktorer ha endret seg, og virksomheten må vurderes på nytt. Tidsgrensen er satt til fem år.

§ 63 (opprydding)

Hvis en virksomhet blir nedlagt eller stanser, skal tiltakshaveren gjøre det som er nødvendig for å motvirke skade på miljøet. Kan virksomheten medføre skade på miljøet etter nedleggingen eller driftsstansen, skal det i rimelig tid på forhånd gis melding til sysselmannen.

Når en virksomhet eller deler av den opphører, skal tiltakshaveren på egen kostnad fjerne fra området alle installasjoner på overflaten, alt avfall og andre etterlatenskaper som ikke er fredete kulturminner etter kapittel V. Området skal så vidt mulig føres tilbake til sitt opprinnelige utseende. Sysselmannen kan gi pålegg om hvilke tiltak som skal utføres, herunder om behandling av forurenset grunn. Sysselmannen kan kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene ved opprydding.

Når et lokalsamfunn i et planområde skal avvikles eller fraflyttes i det vesentlige, skal den planansvarlige gi sysselmannen melding så tidlig som mulig. Det skal utarbeides en plan for opprydding og eventuelt bevaring etter nærmere bestemmelse av sysselmannen.

Den som vil starte opp virksomhet med tillatelse etter §§ 56 eller 57 etter at den har vært stanset i mer enn to år, må gi melding om dette til sysselmannen. Sysselmannen avgjør om det må søkes om ny tillatelse før virksomheten igangsettes.

Etterlatte kjøretøy, skip, fly, annet fartøy og lignende skal fjernes av eieren.

Sysselmannen kan fritta for plikten til opprydding etter denne paragraf.

Paragrafen avløser naturvernforskr § 14 (unntatt annet ledd annet punktum, som avløses av utk § 97), jf for fastlandet forurl § 20. Den knesetter et prinsipp om tilbakeføring til naturlig tilstand etter endt virksomhet. Dette krysses av hensynet til å bevare kulturminner om menneskers virksomhet og forhold til naturen på Svalbard, jf kap 6.4.6.8 i de alminnelige motiver. Bestemmelsen gjelder i prinsippet uavhengig av om tiltaket har tillatelse etter utk § 56 eller § 57 tredje ledd, eller ikke.

Første ledd fastslår en alminnelig tiltakspflicht for å unngå at et tiltak etter nedlegging eller driftsstans vil volde skade på miljøet, og i rimelig tid på forhånd varsle sysselmannen om nedlegging eller driftsstans der dette kan forårsake nye miljøulemper. Hva som er «rimelig tid», må ses i lys av den konkrete situasjon – det kan ikke ventes at tiltakshaveren gir melding før nedlegging eller driftsstans må påregnes eller er besluttet. Meldingen til sysselmannen kan etter omstendighetene gi grunnlag for å stille supplerende krav i medhold av utk § 62, jf særlig første ledd bokstav a, og § 64 annet ledd, som gjelder i tillegg til sysselmannens adgang til å gi pålegg etter utk § 63 annet ledd.

Hvis det er uvisst hvem som er ansvarlig eller den ansvarlige ikke har midler, kan opprydding finansieres av Svalbards miljøvernfond (jf utk § 96) eller over sysselmannens budsjett.

Annet ledd første og annet punktum fastslår en generell oppryddingsplikt, slik at alt som er tilført området, skal fjernes og området føres tilbake til sin

opprinnelige tilstand. Ved terrenginngrep – f eks utfylling – kan det imidlertid gjøre ny skade å foreta en tilbakeføring. Om oppryddingsplikten skal gjelde her, bør vurderes av sysselmannen i det enkelte tilfelle, jf fritakshjemmelen i *sjette ledd*. Omfanget av oppryddingen og tilbakeføringen og anvisning på miljøvennlige fremgangsmåter kan ellers gis ved pålegg etter *annet ledd tredje punktum*.

Arbeidet med opprydding og tilbakeføring skal skje på tiltakshaverens kostnad. Etter *annet ledd fjerde punktum* kan sysselmannen kreve sikkerhet stilt for dette.

Tredje ledd bestemmer at den planansvarlige skal gi sysselmannen melding så tidlig som mulig om avvikling og fraflytting av et lokalsamfunn i et planområde. Omfanget av opprydding og bevaring bør da klarlegges i en plan. Det vil bero på omstendighetene hvem som bør stå for arbeidet med en slik plan – fortrinnsvis den planansvarlige eller sysselmannen – og sysselmannen avgjør dette. I disse tilfelle vil en fullstendig opprydding - dvs rasering av samtlige anlegg i lokalsamfunnet – ikke komme på tale, noe som bør fastslås ved vedtak etter *sjette ledd*.

Fjerde ledd gir regler for gjenoppstarting av virksomhet med tillatelse etter utk §§ 56 eller 57 som har vært nedlagt (stanset) i minst to år. Tiltakshaveren må da gi melding til sysselmannen, som avgjør om det må søkes om ny tillatelse. Før denne avgjørelsen er truffet, kan ikke virksomheten startes opp igjen. Sysselmannens avgjørelse bør her ikke regnes som et selvstendig enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Femte ledd fastslår at eieren har oppryddingsplikt for etterlatte kjøretøy, fly, skip, annet fartøy og lignende, jf til sammenligning forurl § 28 første ledd annet punktum jf § 37 annet ledd. Med «og lignende» siktes det for eksempel til sleder.

Fritaksadgangen etter *sjette ledd* har betydning i forhold til oppryddingsplikten etter annet og tredje ledd.

ii. Forurensning og avfall

Dette avsnittet inneholder særlige regler om forurensning og avfall, som gjelder i tillegg til de alminnelige reglene i avsnitt i.

§ 64 (alminnelige regler om forurensning)

Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at dette er lovlig etter loven her.

Når det kan oppstå fare for ulovlig forurensning, skal den ansvarlige for virksomheten som faren skriver seg fra, sørge for tiltak for å hindre at den inntreffer. Miljøvernmyndigheten kan gi pålegg om slike tiltak. Er det inntrådt forurensning, skal den ansvarlige treffe tiltak etter reglene i § 91.

Paragrafen avløser (sammen med utk § 91) naturvernforskr § 12 første ledd og annet ledd første punktum. For fastlandslovgivningen se forurl § 7 første, annet og fjerde ledd.

Første ledd fastsetter et alminnelig forbud mot å forurense eller volde fare for forurensning uten tillatelse etter utk §§ 56 eller 57. I stedet for forurensningslovens ordning med tillatelse i kraft av loven (forurl § 8) kommer regelen i utk § 57 om at boliger, fritidshus, forretninger o l kan etableres uten særskilt tillatelse hvis de er i samsvar med en arealplan som angir forurensningsmessige krav som tiltaket holder seg innenfor.

Annet ledd oppstiller en handleplikt når det er fare for ulovlig forurensning. Handleplikten kan konkretiseres gjennom pålegg fra en miljøvernmyndighet, i praksis sysselmannen eller Statens forurensningstilsyn.

§ 65 (absolutte utslippsforbud)

Ingen må slippe ut miljøgifter i miljøet.

Forbudet omfatter ikke spor av miljøgifter som slippes ut ved vanlig husholdning. Departementet kan gi forskrift om hva som regnes som miljøgift etter første ledd og om at et slikt stoff eller stoffblandinger som inneholder miljøgifter, ikke må innføres eller brukes på Svalbard.

Paragrafen er ny. Det vises til "*Generelt om forurensning*" i kap 8.3.5.1.

Første ledd setter et ufravikelig forbud mot utslipp av miljøgifter (med den modifikasjon som følger av annet ledd første punktum). Forbudet må dels ses i sammenheng med sentrale prioriteringer i forurensningspolitikken, dels med miljømålene for Svalbard og det forhold at deler av arktiske økosystemer kan være særlig sårbare for miljøgifter.

Som miljøgifter regnes stoffer som er tungt nedbrytbare eller akkumuleres i levende organismer og som kan skade deres naturlige funksjoner. Begrepet miljøgift og dermed rekkevidden av forbudet i første ledd kan presiseres ved forskrift etter *annet ledd annet punktum*. Annet ledd *første punktum* modifierer utslippsforbudet slik at det ikke rammer spor av miljøgifter som slippes ut ved avløp fra vanlig husholdning. Bestemmelsen må anvendes tilsvarende for utslipp av tilsvarende omfang fra næring og annen virksomhet.

Annet ledd *annet punktum* gir hjemmel for forskrift som gjør utslippsforbudet mer effektivt ved å forby innførsel eller bruk av bestemte miljøgifter på Svalbard. En tilsvarende hjemmel finnes i dag i produktkontrolloven § 4 første ledd bokstav e jf § 14.

§ 66 (dumping og utslipp fra skip)

Ingen må dumpe eller slippe ut avfall i sjøen fra skip eller annet fartøy, eller forbrenne avfall på skip eller annet fartøy. Utslipp av rent matavfall fra småbåter eller av sanitært avløpsvann i åpen sjø, er likevel tillatt.

Sysselmannen kan gjøre unntak fra første ledd første punktum når det gjelder å dumpe gjenstander som ikke flyter og som ikke vil skade liv i sjøen. Sysselmannen fastsetter i tilfelle hvor dumping skal finne sted.

Paragrafen svarer i hovedsak til naturvernforstyr § 5 fjerde ledd.

Paragrafen regulerer dumping og utslipp av avfall fra skip. For norske skip vil også sjødyktighetsloven 9 juni 1903 nr 7 med forskrift 16 juni 1983 nr 1122 om hindring av forurensning fra skip m m og forskrifter 4 desember 1997 nr 1442 og 1443 om henholdsvis forbud mot forbrenning til sjøs og om regulering av mudring og dumping i sjøen og vassdrag gjelde. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for utenlandsk skip i territorialfarvannet rundt Svalbard, jf svalbardloven § 2. Paragrafen har derfor den funksjon å etablere standardkrav for alle skip og andre maritime innretninger i sjøterritoriet og indre farvann ved Svalbard. For norske skip kan det gjelde mer omfattende krav etter de nevnte forskrifter, og dessuten etter andre forskrifter som skal forebygge havforurensning fra skip.

Første ledd første punktum fastsetter et forbud mot å dumpe eller slippe ut avfall i sjøen fra skip eller å forbrenne avfall om bord på skip. «Skip eller annet fartøy» må forstås i lys av definisjonen av motorisert fartøy i utk § 3 og omfatter

alle fartøyer, medregnet småbåter, borefartøyer og andre maritime innretninger. Også begrepet avfall er definert i utk § 3.

Annet punktum gjør noen mindre modifikasjoner i forbudet etter første punktum ved å tillate utslipp av matavfall fra småbåter. Utslipp av matavfall vil likevel i stor grad være forbudt for norske båter i henhold til forskrift 16 juni 1983 nr 1122 om forurensning fra skip m m § 5-3 punkt 1.2.2 og 1.3, jf § 1-2 nr 1. For tydelighets skyld sies det også at utslipp av sanitært avløpsvann er tillatt, selv om det følger av definisjonen av avfall at dette ikke rammes av forbudet i første ledd første punktum. Om utkast av fisk gjelder forskrift 21 september 1994 nr 881 om maskevidde, bifangst og minstemål m.m.

Det forbud som følger av første ledd, er absolutt i den forstand at det ikke kan fravikes ved tillatelse etter utk §§ 56 eller 57. Men *annet ledd* gir sysselmannen en begrenset adgang til å tillate dumping av gjenstander som ikke flyter og som ikke vil skade liv i sjøen. I en slik tillatelse må sysselmannen fastsette hvor dumping skal finne sted, jf *annet punktum*. En tillatelse etter annet ledd kan omgjøres når vilkårene i utk § 62 er oppfylt.

§ 67 (tilknytningsplikt til renseanlegg og driftsansvar)

Sysselmannen eller den departementet bemyndiger, kan gi pålegg om at bygninger i et planområde skal knyttes til renseanlegg. Departementet kan fastsette hvem som skal ha plikt til å drive renseanlegg med tilknyttede ledninger.

Paragrafen er ny. Den har paralleller i forurl §§ 23 og 24.

Første punktum gir hjemmel for å pålegge at bygninger innen et planområde knyttes til renseanlegg. Bestemmelsen er generell, men den praktiske betydning gjelder sanitært avløpsvann. Pålegg kan gis ved forskrift eller i det enkelte tilfelle for en eller et begrenset antall bygninger. En forskrift kan gjelde ett eller flere planområder innen forskriftsgiverens ansvarsområde eller deler av planområdet. Utgiftene til tilknytningen må dekkes av bygningens eier.

Annet punktum gir hjemmel til å fastsette hvem som skal drive renseanlegg med tilknyttede ledninger. I dette ligger også krav om etablering av felles renseanlegg for et lokalsamfunn eller deler av det. Investerings- og driftsutgiftene kan den driftsansvarlige kreve dekket av bygningseierne gjennom avløpsgebyr i henhold til forskrift etter utk § 70.

§ 68 (akutt forurensning – beredskap og varsling)

Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning, skal ha nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av slik forurensning. Departementet kan pålegge den ansvarlige for virksomheten å legge frem beredkapsplan for godkjenning. Det kan fastsettes nærmere vilkår for godkjenning av beredkapsplanen.

Departementet kan gi forskrift om beredskapspliktens omfang og om avgift for offentlig beredskap.

Inntrer det akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, skal den ansvarlige straks varsle sysselmannen. Også andre har plikt til å varsle, om det ikke åpenbart er unødvendig.

Med akutt forurensning forstås forurensning av betydning som inntrer plutselig, og som ikke er tillatt etter loven her.

Paragrafens første ledd avløser naturvernforskr § 13, jf for fastlandet sær- lig forurl §§ 38-40. Det vises til kap 8.3.5.3 i de alminnelige motiver. *Utvalget*

anser det unødvendig å lovfeste nærmere regler om statlig beredskap og om organisering av aksjoner mot akutt forurensning, som i første hånd vil høre under sysselmannens ansvarsområde.

Første ledd pålegger den som driver virksomhet som kan volde akutt forurensning av betydning, skal treffe nødvendige beredskapstiltak, bl a holde beredskapsutstyr og utarbeide beredskapsplan. I samsvar med forurl § 40 vil plikten følge direkte av loven og ikke være avhengig av pålegg fra departementet som etter naturvernforskr § 13. Krav om løpende overvåking kan fastsettes også i vilkår etter utk § 61 for virksomhet med tillatelse etter utk §§ 56 eller 57. Bestemmelsen i utk § 68 er imidlertid generell og får dermed også betydning for motorisert ferdsel til sjøs som er tillatt etter utk § 80, jf § 65. Pålegg om beredskap kan f eks bli fastsatt som følge av melding om turopplegg fra turistfartøy, jf forskrift 18 oktober 1991 nr 671 om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard § 7 annet ledd. Pålegg kan gis både ved forskrift og ved enkeltvedtak.

Annet ledd gir hjemmel for forskrift om beredskapspliktens omfang og om plikt til å betale en avgift for offentlig beredskap. Det siste vil særlig være aktuelt som alternativ til ordinært beredskapspålegg.

Tredje ledd pålegger plikt til å varsle om akutt forurensning eller fare for det. Plikten påhviler som utgangspunkt den ansvarlige (tiltakshaveren).

Fjerde ledd definerer begrepet akutt forurensning på samme måte som i forurensningsloven § 38.

§ 69 (avfall)

Ingen må etterlate avfall utenfor planområdene. I planområdene må avfall bare tømmes eller etterlates på sted som er særskilt innrettet for det. Oppbevaring av avfall må skje slik at det ikke kan bli spredd.

Ingen må innføre avfall til Svalbard.

Departementet kan gi forskrift om

- a) *tiltak for å minske avfallsmengden,*
- b) *innlevering, innsamling, mottak, transport, sortering og behandling av avfall,*
- c) *at visse slag avfall skal gjenvinnes eller fraktes bort med sikte på gjenvinning,*
- d) *at avfall skal fraktes bort for behandling andre steder.*

Kostnadene ved tiltak etter tredje ledd skal bæres av den som eier eller har gitt opphav til avfallet.

Sysselmannen kan gi pålegg om å utarbeide en plan for reduksjon av avfall i de planområder som departementet fastsetter. Departementet kan fastsette hvem som skal være ansvarlig for felles innsamling og disponering av avfall i planområdet.

Paragrafen avløser naturvernforskr § 5 første til tredje ledd, jf for fastlandet forurensningsloven kap 5. Det vises til kap 8.3.5.6 i de alminnelige motiver.

Som avfall regnes løse gjenstander og stoffer som er kassert eller overflødig fra husholdning, tjenesteyting, produksjon og renseanlegg m v, men ikke avløpsvann og avløpsgasser, jf definisjonen i utk § 3 bokstav m.

Første ledd medfører et forbud mot forsøpling, men er mer generelt formet enn forurl § 28. *Første punktum*

gjør at fra all ferdsel og virksomhet utenfor planområdene må avfall tas med tilbake igjen. Det vil likevel være adgang til å bruke avfall til brensel på stedet. I planområdene følger det av *annet punktum* at avfall bare kan etterlates på særskilt innrettede steder, dvs avfallsplasser eller avfallsbeholdere. Om oppbevaring gjelder *tredje punktum* for å forebygge at avfallet blir spredd.

Annet ledd forbyr import av avfall til Svalbard. Dette berører ikke mottaksordninger som eventuelt blir etablert ved forskrift etter tredje ledd bokstav b for lokal skipstrafikk uten destinasjon på fastlandet eller i utlandet. Avfall som kommer med havstrømmene må selvsagt håndteres på annen måte.

Tredje ledd gir hjemmel for nærmere forskrifter om avfallshåndtering. Forskriftene kan gjelde generelt for avfall eller skille mellom forskjellige typer avfall, herunder husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall. Om nødvendig kan disse begrepene defineres i forskrift. Hjemlene i tredje ledd gir tilstrekkelig grunnlag for tiltak for å redusere avfallsmengden, motvirke forurensning og forurensning fra avfall og bidra til gjenvinning og ombruk.

Fjerde ledd innebærer en konkret anvendelse av prinsippet i utk § 9 om at miljøpåvirkeren skal betale.

Femte ledd gir hjemmel for å kreve utarbeidet avfallsplan (sml forurl § 33 a) og fastlegge hvem som skal stå for felles avfallshåndtering i et planområde.

§ 70 (avløps- og avfallsgebyr m v)

Departementet kan gi forskrift om gebyr for tilknytning til avløpsrenseanlegg og for innsamling og disponering av avfall. Gebyrene settes slik at de samlet ikke overstiger kostnadene ved investering og drift av henholdsvis renseanlegg med tilknyttede ledninger, og avfallsdisponeringen.

Departementet kan gi forskrift om avfallsavgift på varer som omsettes på Svalbard og om hel eller delvis tilbakebetaling av avgiften ved retur av emballasje.

Paragrafen er ny, jf for fastlandet lov 31 mai 1974 nr 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter og forurl § 34. Paragrafen bidrar til å realisere prinsippet i utk § 9 om at miljøpåvirkeren skal betale. *Første ledd* gir hjemmel for forskrift om avløpsgebyr for tilknytning til felles renseanlegg, jf utk § 67, og

for tvungen avfallshåndtering, jf utk § 69 tredje og femte ledd. Vederlag for frivillig mottak og behandling av avfall kan fastsettes kontraktmessig innenfor rammen av avtaleloven § 36 uten særskilt lovhjemmel, men ved forskrift etter første ledd kan det settes standardsatser eller maksimalsatser også for slike tjenester. *Annet punktum* gir en totalramme for gebyrenes størrelse. Om rammen er overtrådt, må vurderes over noen år, bl a for å ta høyde for tilfeldige variasjoner og for at investeringer ikke skjer årvisst.

Annet ledd gir hjemmel for en særskilt avfallsavgift på varer som omsettes på Svalbard, og knytter seg ikke direkte til avfallet. Bestemmelsen gir hjemmel for å innføre panteordninger for å redusere avfallsmengden. Plikt til motta retur kan pålegges en forhandler med hjemmel i utk § 69 tredje ledd bokstav b.

iii. Ferdsl

Generelt

§ 71 (alminnelige regler om ferdsl i naturen)

All ferdsl på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødlig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv.

Paragrafen avløser naturvernforokr § 3 første og annet ledd, men er mer generelt formet og fanger også opp hensynet til kulturminner. For fastlandet

finnes lignende bestemmelser om god ferdselskultur i friluftsløven § 11 og motorferdselloven § 8.

Paragrafen fastsetter en plikt til miljøforsvarlig, skånsom ferdsel. I likhet med de bestemmelser den avløser eller svarer til i fastlandslovgivningen, er det tale om en selvstendig rettsplikt, ikke bare et overordnet prinsipp eller en retningslinje. Samtidig underbygger den mer konkrete bestemmelser i ferdselsavsnittet.

Friluftsløvens regler om allemannsrett til ferdsel til fots og annen umotorisert ferdsel m v gjelder på Svalbard, jf svalbardloven § 2 første ledd.

§ 72 (forbud mot særlig belastende ferdselsformer)

Sysselmannen kan forby ferdselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet. For motorisert ferdsel gjelder §§ 77 flg.

Paragrafen er ny og må ses i sammenheng med føre vår-prinsippet i utk § 7.

Paragrafen gir hjemmel for å forby ferdselsformer og fremkomstmidler som kan belaste naturmiljøet ut over det vanlige. Etter omstendighetene kan den brukes når det gjelder terrengsykling eller ridning. Forbud kan fastsettes generelt ved forskrift eller ved enkeltvedtak. Motoriserte ferdselsformer og fremkomstmidler må i tilfelle reguleres med hjemmel i utk §§ 77 flg.

§ 73 (ferdselsrestriksjoner i særlige områder)

Sysselmannen kan utenom verneområdene forby eller regulere ferdsel i avgrensede områder i hele eller deler av året når dette anses nødvendig for å beskytte naturmiljø, kulturminner, drikkevannsforsyning eller vitenskapelige undersøkelser.

Paragrafen avløser naturvernforokr § 3 tredje ledd, men er mer generell ved at den også gir hjemmel for ferdselsrestriksjoner av hensyn til kulturminner, drikkevannsforsyning eller vitenskapelige undersøkelser i området.

Bestemmelsen gir bare hjemmel for ferdselsrestriksjoner utenom verneområdene. I verneområdene må tilsvarende restriksjoner fastsettes i vernebestemmelsene etter utk § 12.

Restriksjoner etter utk § 73 vil normalt bli fastsatt ved forskrift. Paragrafen gir imidlertid også adgang til å fastsette restriksjoner ved enkeltvedtak, eventuelt for det enkelte tilfelle.

§ 74 (leiropphold)

Sysselmannen kan gi forskrift for leiropphold. I forskriften kan det fastsettes at det kreves tillatelse fra sysselmannen til leir over en viss varighet.

Paragrafen er ny.

Paragrafen gir hjemmel for å fastsette forskrifter for telting og leiropphold, f eks om tiltak for å unngå unødige inngrep i terrenget eller belastning av naturmiljøet, og tiltak av hensyn til sikkerheten (f eks om plassering av matlagre og bruk av snublebluss). Forskriften kan også stille krav om tillatelse til leir, men ikke for teltturer av bare et døgn varighet.

For leiropphold i verneområder kan det gjelde særlige regler i vernebestemmelsene. I sikringssonen rundt et fredet fast kulturminne er det ikke adgang til å slå opp telt, jf utk § 42 annet ledd.

§ 75 (utrykning og oppsyn)

Utrykning for brann-, politi- eller redningstjeneste og oppsyn etter denne lov kan om nødvendig skje uten hinder av reglene i loven her.

Paragrafen svarer til naturvernforskr § 4 femte ledd, jf for fastlandet motorferdselloven § 4 første ledd bokstav a.

Paragrafen vil i hovedsak ha betydning når det gjelder motorisert ferdsel, men gjelder for ferdsel generelt. Den gjelder bare for utrykning, ikke for øvingskjøring. Paragrafen gir ikke noen generell adgang til å fravike regler fastsatt i eller i medhold av loven, bare når det er nødvendig for å oppnå formålet med ferdselen.

Med redningstjeneste forstås også ettersøknings- og ambulansetjeneste. Selv om lovens regler for motorisert ferdsel kan fravikes når det gjelder oppsynsoppgaver som miljøvernmyndigheten har, følger det av utk § 85 at tilsynet skal utføres så skånsomt for miljøet som råd.

§ 76 (gebyr for tilreisende)

Kongen kan gi forskrift om at den som besøker Svalbard, skal betale et gebyr. Gebyr kan ikke pålegges fastboende. Gebyret går inn i Svalbards miljøvernfond.

Paragrafen er ny. Det vises til drøftelsen i "*Gebyr for tilreisende («turistgebyr»)*" i kap 8.4.6.6.

Første punktum gir hjemmel for forskrift om gebyr for tilreisende, både om plikten til å betale gebyr og om oppkreving av gebyret (f eks gjennom turarrangør). Gebyrplikt kan pålegges uten hensyn til om vedkommende ferdes rundt på Svalbard utenfor lokalsamfunnene, og unnlattelse av å betale gebyr vil være uten følger for vedkommendes bruk av allemannsretten til ferdsel. Et eventuelt gebyr kan pålegges alle tilreisende eller nærmere avgrensede grupper avhengig av hva som blir bestemt i forskriften. Hvorvidt en slik gebyrordning bør innføres, må vurderes på et senere tidspunkt.

Etter annet punktum kan ikke fastboende pålegges å betale gebyr. Hvem som er fastboende, følger av forskrift 4 februar 1994 nr 111 om register over befolkningen på Svalbard § 2.

Etter tredje punktum går gebyret inn i Svalbards miljøvernfond og kan således bare brukes til miljøvernformål på Svalbard, jf utk § 96.

Motorferdsel**§ 77 (alminnelige regler om motorferdsel)**

Motorferdsel skal reguleres ut fra et samfunnsmessig helhetssyn med sikte på å verne om Svalbards naturmiljø. Motorferdsel utenom opparbeidet vei eller plass er forbudt om ikke annet er fastsatt i loven her eller i medhold av loven.

Paragrafen er ny og har karakter av en innledende bestemmelse.

Første ledd gir en generell retningslinje for bruken av fullmaktene i utk §§ 78-82, sml motorferdselloven § 1.

Annet ledd lovfester det rettslige utgangspunkt som medfører at motorferdsel i naturen må ha særskilt hjemmel i lov.

I verneområdene opprettet etter kap III vil det som regel være strengere regler for motorferdsel, særlig for terrengkjøring og luftfart.

§ 78 (motorisert terrengkjøring på barmark)

Motorisert terrengkjøring på bar eller tint mark kan bare finne sted

- a) *i særskilte traseer eller til bestemte formål fastsatt av sysselmannen i forskrift;*
- b) *når særlige hensyn foreligger og sysselmannen har gitt tillatelse.*

Paragrafen avløser naturvernforskr § 4 annet og tredje ledd. Det vises til kap 8.4.6 i de alminnelige motiver.

Hovedregelen i utk § 77 annet ledd skal ha sterk gjennomslagskraft når det gjelder terreng kjøring på bar eller tint mark. Utenom kjøring på industri- eller gruveområde vil det derfor bare være helt unntaksvis at det gis tillatelse ved forskrift eller enkeltvedtak til terrengkjøring på bar eller tint mark. Dette gjelder også innenfor planområdene.

For tildeling av enkelttillatelser etter bokstav b gjelder utk § 82.

§ 79 (motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark)

Motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark samt på islagte vassdrag og sjøområder kan tillates

- a) *i områder og/eller traseer fastsatt av departementet i forskrift;*
- b) *for bestemte formål fastsatt av sysselmannen i forskrift;*
- c) *når særlige grunner foreligger og sysselmannen etter søknad har gitt tillatelse.*

Det skal fastsettes forskrift etter første ledd bokstav a der fastboende sikres en mer omfattende adgang til motorisert ferdsel enn tilreisende. Begrensninger i fastboendes ferdsel må være begrunnet i miljøvernbehov knyttet til Svalbard, eller i behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel.

Paragrafen er ny. Det vises til "[Motorisert ferdsel i terrenget](#)" i kap 8.4.6.2.

Bestemmelsen gjelder bare for terrengkjøring på snødekt og frossen mark, samt islagte vassdrag og sjøområder. Er marken frossen, men bar, eller snødekt men tint, gjelder utk § 78 i stedet.

Adgangen til motorisert terrengkjøring på vinterføre (snødekt og frossen mark) vil være større enn på bar mark etter utk § 78. Dette gjelder særlig i forhold til fastboende. Med særlig sikte på fastboende skal det fastsettes forskrift etter *første ledd bokstav a* som gir adgang til terrengkjøring i angitte områder og eventuelt traseer, jf *annet ledd første punktum*. Det forutsettes at en slik forskrift kan tre i kraft samtidig med loven. Hvem som regnes som fastboende, går frem av forskrift 4 februar 1994 nr 111 om register over befolkningen på Svalbard § 2.

Begrensninger i fastboendes ferdsel som en forskrift etter første ledd bokstav a kan medføre sammenholdt med lovens regler må være begrunnet i miljøvernbehov knyttet til Svalbard eller behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel, jf *annet ledd annet punktum*. Miljøvernbehov knyttet til Svalbard kan f.eks. å unngå forstyrrelse av dyreliv eller skade på vegetasjon. Behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel tar særlig sikte på å gi grunnlag for scooterfrie områder for skiløping eller hundekjøring.

For enkelttillatelser etter første ledd bokstav c gjelder utk § 82.

§ 80 (motorferdsel i vassdrag og sjø)

Motorferdsel i vassdrag er bare lovlig med tillatelse fra sysselmannen.

Motorferdsel til sjøs kan skje i samsvar med § 71 når ikke annet er fastsatt i medhold av § 73 eller paragrafen her.

Motorferdsel med vannscooter er ikke tillatt. Departementet kan gi forskrift om forbud mot bruk av bestemte typer farkoster.

Sysselmannen 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.

Paragrafen er ny, men naturvernforskr § 4 fjerde ledd ga en viss adgang til å regulere bruken av fritidsbåter.

Første ledd innebærer at motorferdsel i åpent vassdrag er forbudt uten tillatelse fra sysselmannen. For slike tillatelser gjelder utk § 82.

Annet ledd knesetter som utgangspunkt fri ferdsel til sjøs i samsvar med god ferdselskultur, jf utk § 71. Restriksjoner kan følge av bestemmelsene for det enkelte verneområde, av vedtak i medhold av utk § 73, eller av vedtak i medhold av tredje ledd.

Tredje ledd er det tatt inn forbud mot bruk av vannscooter, jf for fastlandet Ot prp nr 38 (1998-99) med forslag om endringer i fritids- og småbåtloven. Etter *annet punktum* har departementet adgang til å forby også bruk av andre typer farkoster, og på den måten stanse en uønsket utvikling i motorferdsel til vanns.

Fjerde ledd gir sysselmannen adgang til å gi regulerende forskrifter for trafikken til sjøs, med sikte på å unngå særlige miljørisiki eller miljøbelastninger. Det kan f eks gis regler om seilingsleder, hastighetsbegrensninger, og om oppankring og ilandstigning. Forskriften kan eventuelt stille krav om særskilt tillatelse.

§ 81 (bruk av luftfartøyer)

Motorisert luftfart kan skje i samsvar med § 71 når ikke annet er fastsatt i medhold av § 73 eller i paragrafen her.

Luftfartøy må ikke lande på skip eller på land eller vann utenom landingsplass godkjent etter luftfartsloven.

Sysselmannen kan etter søknad gjøre unntak fra første punktum.

Ingen må fly nærmere enn en nautisk mil fra større, kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugl.

Sysselmannen kan gi forskrift om bestemte traseer og minstehøyder for luftfartøy og om forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål.

Paragrafen er delvis ny, men naturvernforskr § 4 fjerde ledd ga en viss adgang til å regulere bruk av luftfartøy. Tredje ledd avløser viltforskr § 23 nr 2.

Første ledd angir – som utk § 80 første ledd for sitt område – når motorisert luftfart er tillatt. Over verneområdene kan det gjelde særskilte restriksjoner i tillegg.

Etter *annet ledd* er det forbudt for luftfartøy å lande andre steder enn på landingsplass som er godkjent etter luftfartsloven 11 juni 1993 nr 101 § 7-11. Sysselmannen kan gjøre unntak fra dette, og for en slik tillatelse gjelder utk § 82. Bestemmelsen gir hjemmel for å tillate bruk av helikopter til undersøkelser i næringsvirksomhet og forskning.

Tredje ledd svarer til viltforskr § 23 nr 2.

Fjerde ledd gir sysselmannen hjemmel til å gi forskrift om traseer og minstehøyder for luftfartøy. Bestemmelsene i slike forskrifter må ikke stride mot flysikkerheten. Slike hensyn forutsettes klarlagt ved at luftfartsmyndighetene og aktuelle flyselskaper får forslag til forskrifter på høring. Sysselmannen kan

også gi forskrift om helt eller delvis forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål, herunder helikopterturisme.

§ 82 (enkelttillatelse til motorferdsel)

Når sysselmannen avgjør søknader om tillatelse til motorisert ferdsel, skal det legges vekt på formålet med søknaden, hvilken risiko for miljøulemper som den omsøkte ferdsel kan ha, og målet om en begrenset motorferdsel på Svalbard. Blir tillatelse gitt, skal det gis begrunnelse som viser hvordan disse forhold er vurdert.

Tillatelsen skal begrenses i tid og sted og kan begrenses til å gjelde bestemte tilfeller. Det kan settes vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan omgjøres dersom hensynet til miljøet tilsier det.

Paragrafen er ny.

Første ledd skal sikre at avgjørelser av enkeltsøknader om tillatelse til motorferdsel blir truffet etter en bred avveining hvor miljøhensyn trekkes inn, og i lys av overordnede miljømål. Myndigheten for å gi enkelttillatelse gjør det mulig å dekke konkrete behov på en smidig måte, samtidig som det må unngås at summen av enkelttillatelse fører til en merkbar økning i motorferdselen. Fordi vurderingen av søknader i utgangspunktet skjer etter fritt skjønn, peker utk § 82 på hovedhensyn som skal vurderes ved skjønnsutøvingen og reflekteres i begrunnelsen for vedtaket. Vurderingen må her skje på bakgrunn av de alminnelige regler i utk § 77.

Annet ledd første punktum gjør at det ikke kan gis ubegrensete tillatelse. Tillatelsen må begrenses til tid og sted. Stedsbegrensningen kan knyttes til et avgrenset område eller bestemte traseer eller landingsplasser, eller til ferdsel mellom bestemte steder langs mest mulig direkte og naturlige ruter. Normalt vil en enkelttillatelse bli gitt til fordel for en bestemt angitt person som søker, men den kan også gjelde til fordel for flere bestemt angitte personer. Tillatelsen kan begrenses til å gjelde ett enkelt tilfelle av motorferdsel, men kan – når formålet tilsier det – også gis for et begrenset eller ubegrenset antall turer innenfor et visst område og tidsrom. Jo mer omfattende tillatelsen er, desto større grunn er det til å foreta en nøye vurdering av miljømessige ulemper.

Etter annet ledd annet punktum kan det settes vilkår i tillatelsen. *Tredje punktum* gir en alminnelig adgang til å omgjøre tillatelsen ved å begrense den eller trekke den tilbake dersom miljøhensyn tilsier det. Det kan f.eks. være hvis tillatelsen gjelder et område hvor det senere er dukket opp vilt som ikke bør forstyrres. Dersom formålet med tillatelsen bortfaller etter at den er gitt, er det fri adgang til å trekke tillatelsen tilbake.

iv. Hytter

§ 83 (rett til å eie eller leie hytter)

Fritidshytter kan bare eies eller leies av

- a) *den som er eller har vært fastboende på Svalbard,*
- b) *sammenslutninger som har sitt hovedsete på Svalbard, og som har ansatte eller medlemmer som i hovedsak er fastboende.*

Ingen kan eie eller leie mer enn to fritidshytter.

Sysselmannen kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra reglene i denne paragraf.

Paragrafen er ny, men kommer sammen med utk § 84 delvis i stedet for naturvernforskr § 21.

Bestemmelsen bygger på forslag i utkast til hytteforskrift. Den tar sikte på stort sett å forbeholde fritidshytter på Svalbard for dem som er eller har vært fastboende, og på den måten forhindre at det blir noe sterkere press for nye hytter.

Bestemmelsen gjelder bare for fritidshytter. For fangsthytter og vitenskapelige stasjoner gjelder den ikke. Bruksendring fra fangsthytte eller vitenskapelig hytte til fritidshytte krever imidlertid tillatelse etter utk § 56 eller § 57.

Første ledd angir hvem som kan eie eller leie fritidshytter på Svalbard. Fastboende etter *bokstav a* er de som går inn under forskrift 4 februar 1994 om register over befolkningen på Svalbard § 2, dvs de som har tatt opphold på øygruppen og har til hensikt å bo der minst seks måneder. *Bokstav b* tar sikte på bedriftshytter (for private eller statlige foretak eller myndigheter) og foreningshytter.

En arving vil ikke kunne overta hytta uten at vedkommende selv oppfyller kravet om å være eller ha vært fastboende. Hytta må ellers selges som ledd i arveoppgjøret og salgssummen fordeles blant arvingene. Også etter vanlige arve- og skifterettslige regler er det rettslige utgangspunkt at en arving bare har krav på sin arvelodd i penger og ikke kan kreve å få utlagt bestemte eien-deler, jf skifteloven 21 februar 1930 § 61 første ledd.

Lån – dvs leie uten vederlag – omfattes ikke av bestemmelsen i første ledd. *Annet ledd* setter en grense for hvor mange hytter den enkelte kan disponere, og bidrar således til en bedre

fordeling av eksisterende hytter.

Tredje ledd gir sysselmannen adgang til å gjøre unntak fra paragrafens regler i særlig tilfelle. Bestemmelsen tar blant annet sikte på bedrifter og foreninger som allerede disponerer mer enn to hytter og forskere som vil leie en fritidshytte som base for en sesong. Den skal ikke kunne gi grunnlag for å fravike kravet om å være eller ha vært fastboende for å eie fritidshytter.

§ 84 (vedlikehold av hytter)

Fritidshytter og deres nærområder skal holdes ved like, slik at de ikke skjemmer landskapet eller volder fare for mennesker eller dyr.

Paragrafen er ny.

Bestemmelsen pålegger eiere av fritidshytter en vedlikeholds- og ryddeplikt for å unngå at hytta og området nær ved blir skjemmende eller volder fare for mennesker eller dyr.

Kapittel VIII. Tilsyn med miljøet

§ 85 (miljøvernmyndighetenes tilsyn)

Miljøvernmyndighetene fører tilsyn med miljøtilstanden og med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier og med minst mulig belastning for miljøet. Sysselmannen skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålet med loven her.

Paragrafen avløser naturvernforstyr § 17 første ledd og røyeforskr § 17, jf for fastlandet i forurensningsspørsmål forurl § 48. Det vises til "*Oversikt*" i kap 9.2.1 og "*Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll*" i 9.2.4 foran.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med andre bestemmelser som gir miljøvernmyndigheten (sysselmannen) kompetanse til aktivt å treffe tiltak for

å vedlikeholde eller forebygge forringelse av miljøverdier. Det vises særlig til utk § 21 om skjøtsel av verneområder og § 45 om undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold av kulturminner. Utk § 85 pålegger miljøvernmyndighetene å skaffe seg informasjon om miljøtilstanden og om miljøbelastninger. Opplysninger som sysselmannen har om dette skal i utgangspunktet være tilgjengelige for enhver, jf Grunnloven § 110 b annet punktum. Unntak fra denne retten til informasjon kan forekomme f eks hvis spredning av opplysninger kan innebære en fare for f eks truede bestander.

Første punktum angir den alminnelige regel om at miljøvernmyndigheten skal føre tilsyn med miljøtilstanden og slik at det forebygger og eventuelt avdekker overtredelser av miljøvernloven med forskrifter. I hovedsak vil tilsynet bli utført av sysselmannen, men f eks i mer kompliserte forurensningssaker vil direktoratet (Statens forurensningstilsyn) komme inn. Hvorvidt tilsynet skal utføres av Statens naturoppsyn, vil avhenge av om det tas sikte på det gjennom en endring av lov 21 juni 1996 nr 38 om statlig naturoppsyn, jf "[Forholdet til Statens naturoppsyn](#)" i kap 9.2.5 foran.

Annet punktum gir anvisning på hvordan tilsynet skal utføres. Omfanget av tilsyn må bero på en vurdering av det reelle behov, de ressurser som står til rådighet, og om det er andre oppgaver som miljøvernmyndigheten bør prioritere høyere. Det tilsyn som faktisk utføres, skal gjøres så effektivt som mulig med vekt på at det skal belaste miljøet så lite som mulig.

Tredje punktum understreker at sysselmannen som en del av tilsynet har en viktig oppgave ved å bruke informasjon og rådgiving som middel til å fremme lovens formål om en høy miljøstandard på Svalbard.

§ 86 (internkontroll m v)

For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven her blir overholdt, eller for å fremme en høyere miljøstandard ellers, kan departementet gi forskrift om

- a) *internkontroll og internkontrollsystemer,*
- b) *deltakelse i internasjonale ordninger for sertifisering, miljøstyring og miljørevisjon.*

Paragrafen er ny. Den svarer til forurensningsloven §§ 52 b og 52 c. Det vises til "[Meldeplikt for overtrederen selv](#)" i kap 9.2.2.

Bestemmelsen tar særlig sikte på foretakenes interne eller frivillige kontroll for å unngå miljøovertredelser. De ordninger som hjemles gjennom bokstav a og b, kan også ha til formål å fremme en høyere miljøstandard hos foretaket enn det som loven og vedtak etter den krever direkte.

Bokstav a tilsvare forurl § 52 b og tar sikte på interkontroll, jf forskr 6 desember 1996 nr 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften). *Bokstav b* vil gi hjemmel for å innføre den ordning for miljøstyring og miljørevisjon som gjelder i EØS-området (EMAS-ordningen), og dekker for så vidt forurl § 52 c. I tillegg gir bokstav b hjemmel for å innføre eventuelle andre internasjonale ordninger for sertifisering, miljøstyring og miljørevisjon, herunder regler om ISO-sertifisering i henhold til Det internasjonale standardiseringsforbund.

§ 87 (opplysningsplikt)

Den som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet på Svalbard, plikter etter pålegg fra sysselmannen og uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som

sysselmannen trenger for å utføre sine gjøremål etter denne lov. Når særlige grunner tilsier det, kan sysselmannen kreve at opplysninger gis av enhver som utfører arbeid for den som har opplysningsplikt etter første punktum.

Paragrafen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 49 på fastlandet. Det vises til "[Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll](#)" i kap 9.2.4.

Første punktum gir sysselmannen eller andre miljøvernmyndigheter (jf utk § 4) adgang til etter pålegg å

kreve all informasjon fra den som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet på Svalbard. Opplysningsplikten gjelder bare for informasjon som kan være av betydning for miljøvernmyndighetenes gjøremål etter loven. Uttrykket «den som har eller foretar seg noe» tjener til å avgrense hvem som kan pålegges å gi opplysninger etter bestemmelsen. Pålegg kan derfor ikke gis til enhver. Avgrensningen skal imidlertid ikke forstås slik at den er til hinder for å kreve opplysninger i planleggingsfasen kort før iverksetting eller i rimelig tid etter at vedkommende har opphørt med å ha eller foreta seg noe på Svalbard.

Annet punktum bygger på den forutsetning at pålegg normalt skal rettes mot den ansvarlige tiltakshaveren. Unntaksvis kan midlertid pålegg gis til tiltakshaverens arbeidstakere eller oppdragsmottakere.

Pålegg etter utk § 87 kan gis ved forskrift eller i det enkelte tilfelle. I siste fall gjelder forvaltningsloven § 14 om saksforberedelse og klage.

§ 88 (gransking)

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal sysselmannen ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet kan antas å være påvirket. Sysselmannen kan også kreve å få lagt frem og granske dokumenter og elektronisk lagret materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

Ved inspeksjon av virksomhet skal sysselmannen først ta kontakt med representanter for virksomhetens ledelse, om ikke formålet med inspeksjonen dermed blir forhindret eller vesentlig vanskeligjort.

Paragrafen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 50. Det vises til "[Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll](#)" i kap 9.2.4.

Første ledd første punktum gjelder tilgang til privat eiendom.

Annet punktum gir rett til innsyn i dokumenter og elektronisk lagret materiale. Med dokumenter forstås her også film, billedmateriale, prøver m v.

Annet ledd bestemmer at det ved inspeksjon av virksomhet normalt skal tas kontakt med foretakets ledelse ved ankomst.

§ 89 (pålegg om undersøkelse)

Sysselmannen kan ved enkeltvedtak pålegge en tiltakshaver som påvirker eller som det er grunn til å tro kan påvirke miljøet, å sørge for eller bekoste undersøkelser eller andre tiltak for å

- a) fastslå om og i hvilken grad virksomheten har påvirket eller kan påvirke miljøet,
- b) klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådte miljøendringer som virksomheten har forårsaket,
- c) klarlegge hvordan gjenoppretting av miljøet kan skje.

Bestemmelsen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 51, men gjelder også utenfor forurensningssakene. Pålegg etter utk § 89 kan bare gis ved enkeltvedtak, dvs overfor den enkelte tiltakshaver. Omfanget av pålegg må tilpasses virksomhetens karakter og omfang.

Hvis påvirkningen skyldes flere tiltakshavere uten at noen av dem peker seg ut som hovedårsak, bør pålegg fortrinnsvis gis til dem under ett med nødvendige bestemmelser om samarbeid og kostnadsfordeling.

§ 90 (gebyr for kontroll)

Departementet kan gi forskrift om gebyr for kontrolltiltak som miljøvernmyndighetene utfører i medhold av dette kapittel. Gebyrene settes slik at de samlet ikke antas å overstige kostnadene ved kontrollordningen. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

Paragrafen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 52 a når det gjelder gebyr for kontrolltiltak, men gir ikke adgang til å fastsette gebyr for behandling av søknad om tillatelser eller dispensasjoner etter loven her. Gebyr for dette må i tilfelle fastsettes med hjemmel i forvaltningsloven § 27 a.

Første punktum gir hjemmel for forskrift om gebyr for kontrolltiltak. Annet punktum skal sikre at gebyr etter denne paragraf ikke blir noen netto inntektskilde for staten.

Gebyrinntektene går inn i svalbardregnskapet på vanlig måte.

Tredje punktum fastsetter at gebyret kan inndrives direkte ved utlegg etter tvangsfullbyrdsloven.

Kapittel IX. Håndheving og sanksjoner

§ 91 (gjenoppretting)

Den som har påvirket miljøet på Svalbard ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, skal foreta nødvendige utbedringstiltak for å motvirke ytterligere påvirkning av miljøet, og – om mulig – gjenopprette den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, utsetting, planering eller andre egnete tiltak. Tiltak som i seg selv kan volde miljøpåvirkning av noen betydning, skal bare iverksettes etter samtykke eller pålegg fra sysselmannen.

Plikten til utbedring og gjenoppretting gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningen av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.

Innenfor rammen av denne paragraf kan sysselmannen gi pålegg om hvilke utbedrings- og gjenopprettingstiltak som skal gjennomføres, også om avliving av levende organismer som overtredelsen gjelder, eller om tilbakeføring av levende organismer eller kulturminner til opprinnelsesstedet.

Paragrafen avløser naturvernforskr § 12 første ledd annet og tredje punktum og annet ledd, og viltforskr §§ 25 tredje ledd og 26 tredje ledd. For fastlandslovgivningen vises til forurl § 7 annet ledd annet til fjerde punktum og fjerde ledd og § 37.

Første ledd første punktum fastslår en generell regel om at den som ulovlig har voldt miljøforstyrrelser, skal treffe nødvendige tiltak for å unngå ytterligere miljøforringelse og gjenopprette miljøtilstanden. Det vises til "[Gjenoppretting ved overtredelse av miljøregelverket](#)" i kap 9.3 foran. Bestemmelsen vil gjelde i forhold til alle former for miljøforstyrrelser, men formen for utbedring eller gjenoppretting vil variere etter hva slags miljøforstyrrelse som det er tale

om. Bestemmelsen vil etter forholdene medføre en plikt til å stanse virksomheten som volder miljøskade.

Annet punktum gjelder utbedrings- og gjenopprettingstiltak som selv kan påvirke miljøet nevneverdig. Slike tiltak kan bare iverksettes med samtykke eller etter pålegg fra sysselmannen, om ikke det er tale om en nødrettssituasjon. Når tiltak som selv volder en viss miljøskade, bidrar til å avverge desto større skader, bør man ikke stille for strenge krav for å anse tiltaket berettiget ut fra nødrettssynspunkter. Reglene i kap VII i vil ikke gjelde for et slikt samtykke, men etter vanlige forvaltningsrettslige regler kan det settes vilkår om bl a overvåking (jf utk § 61), og det vil være en alminnelig adgang til å endre vedtaket eller gi supplerende pålegg når miljøhensyn krever det (sml utk § 62).

Annet ledd medfører en viss begrensning av utbedrings- og gjenopprettingsplikten etter første ledd. Begrensningen beror på en samlet vurdering, der særlig miljøvirkningen av overtredelsen, den effekt som de aktuelle tiltak kan antas å ha, kostnadene ved dem og overtrederens skyld er det viktigste momenter. Det kan også ta et visst hensyn til overtrederens økonomiske stilling. En begrensning vil lettere bli aktuell for den som har gjort et enkeltstående miljøforstyrrende tiltak enn den som driver løpende virksomhet, typisk næringsvirksomhet. Det kan også bli tatt hensyn til tiltakshaverens forutsetninger for å treffe utbedrings- og gjenopprettingstiltak, og den som driver en løpende virksomhet (som bærer en viss miljørisiko i seg) kan forventes å ha bedre forutsetninger for det enn andre. Begrensningsregelen i annet ledd vil ha noe større slagvidde i forhold til selve den lovfestede plikten etter første ledd første punktum enn når det er gitt konkret pålegg etter tredje ledd.

Tredje ledd gir sysselmannen adgang til å gi konkrete pålegg om hvor omfattende og hvilke utbedrings- og gjenopprettingstiltak som skal gjennomføres, og hvordan de skal utføres. Etter omstendighetene kan det være nødvendig å gi slike pålegg etter en meget enkel saksforberedelse og i muntlig form (jf særlig forvaltningsloven §§ 16 annet ledd, 23 og 27 første ledd tredje punktum). Også pålegg etter tredje ledd må respektere begrensningene etter annet ledd, men som nevnt ovenfor vil de ha mindre betydning her enn i forhold til den direkte lovfestede plikten.

§ 92 (eiendomsrett til flora og fauna håndtert i strid med loven m v)

Flora og fauna som er innsamlet, fanget eller avlivet i strid med loven her, eller avlivet med hjemmel i §§ 31 og 32, tilhører Svalbards miljøvernfond. Det samme gjelder fallvilt og dyr som er avlivet av dyrevernensyn. Fondets eiendomsrett kan gjøres gjeldende ved forelegg eller dom etter straffeprosesslovens regler for inndragning.

Fondet avgjør hvordan slik flora og fauna skal disponeres. Sysselmannen kan kreve erstatning til fondet for verdien dersom fondet ikke får tilgang til flora og fauna etter dette ledd.

Paragrafen avløser viltforskr § 24, men er gjort mer generell, så den skal gjelde for både flora og fauna. I fastlandslovgivningen se viltloven § 48 og innlandsfiskeloven § 47.

Viltlevende organismer er etter alminnelige tingsrettslige regler som utgangspunkt ikke i noens eie, men eiendomsrett kan erverves ved lovlig okkupasjon. *Første ledd første punktum* avskjærer muligheten for okkupasjon når det gjelder organismer som innsamles, fanges eller avlives ulovlig eller med hjemmel i nødrettsregelen i § 31 eller tillatelse etter § 32. Det samme gjelder for fallvilt (dyr som har dødd av naturlige årsaker) og dyr som avlives av dyrev-

ernhensyn med hjemmel i dyrevernloven, jf *annet punktum*. Lovovertrædelsen eller avlivningen gjør at Svalbards miljøvernfond uten videre får eiendomsretten til organismen. Det gjør ingen forskjell om den har vært utsatt for bearbeiding, f eks preparering, eller den er partert.

Etter bestemmelsen trengs det altså ikke vedtak om eller dom for inndragning for at miljøvernfondet får eiendomsretten. Ved tvil om bestemmelsens vilkår er oppfylt, gjelder bare krav om vanlig sannsynlighetsovervekt, ikke strafferettens skjerpede beviskrav, og det kreves heller ikke bevis for straffeskyld hos vedkommende. Men i tråd med praksis etter viltloven § 48 bør eiendomsretten kunne gjøres gjeldende ved forelegg eller dom etter reglene for inndragning. Dette bør gå uttrykkelig frem av loven, jf *tredje punktum*. Den som beholder flora og fauna som etter bestemmelsen tilhører Svalbards miljøvernfond kan ha gjort seg skyldig i overtrædelse av straffelovens §§ 255 og 256 (underslag), eventuelt straffelovens § 393 (urettmessig bruk eller forføyning). Senere befatning med beholdt flora og fauna kan innebære overtrædelse av straffelovens § 317 (heleri).

Annet ledd første punktum gir miljøvernfondet adgang til å bestemme hvordan et mottatt eksemplar skal disponeres. Det kan f eks prepareres eller destrueres, og det kan utstilles, selges, lånes eller gis bort. *Annet punktum* sikrer fondet et krav på erstatning for verdien dersom det ikke får tilgang til selve eksemplaret. Dette erstatningskravet kan tas med i en strafferettslig forfølgning etter straffeprosesslovens regler for borgerlige rettskrav. Dersom forholdet ikke gir grunnlag for strafferettslig forfølgning, kan erstatningskravet inndrives ved sivilt søksmål.

§ 93 (erstatning)

Den som volder miljøskade ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, plikter å betale erstatning uten hensyn til skyld for økonomisk tap som følge av miljøskaden. Den som indirekte har medvirket til miljøskade (ved å levere varer eller tjenester, foreta kontroll eller tilsyn eller på annen måte), er likevel bare ansvarlig så langt det er utvist forsett eller uaktsomhet.

Ansvaret etter første ledd omfatter også

- a) *økonomisk tap fordi miljøskaden hindrer eller vanskeliggjør utøving av allemannsrett i næring,*
- b) *kostnader til eller tap ved rimelige tiltak for å hindre eller avbøte miljøskade eller gjenopprette miljøtilstanden,*
- c) *kostnader som noen har hatt ved å rydde opp avfall som ble etterlatt i strid med § 69.*

Syssele mannen kan pålegge den som ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov har voldt ikke ubetydelig miljøskade, å betale miljøerstatning til Svalbards miljøvernfond. Miljøerstatningens størrelse fastsettes ut fra de påvirkede miljøverdiers betydning, miljøskadens omfang og varighet, overtræderens skyld, øvrige sanksjoner pålagt overtræderen og omstendighetene for øvrig.

Syssele mannens vedtak om miljøerstatning etter tredje ledd er tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak. Blir erstatningskravet bragt inn for retten i straffesak, i sivilt søksmål eller ved klage over utleggsforretning, kan retten prøve erstatningskravet fullt ut. Vedtaket kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler. Underretning om vedtaket skal gi opplysning om reglene i leddet her.

Paragrafen her gjelder så langt ikke annet følger av internasjonale avtaler som Norge er tilsluttet med virkning for Svalbard.

Paragrafen er ny og gir regler om erstatning for miljøskader. Første og annet ledd bygger på reglene i forurensningsloven kap 8, særlig §§ 55 og 57, men skal gjelde generelt for alle slags miljøskader, ikke bare forurensningsskader. Sammenlignet med forurensningslovens regler er bestemmelsene her forenklet redaksjonelt og innholdsmessig. Tredje og fjerde ledd åpner adgang til å pålegge erstatning for skader på miljøet som ikke fører til dokumenterbare økonomiske tap. Det vises til "*Erstatning*" i kap 9.5.

Første ledd medfører at en tiltakshaver som volder miljøskade ved å overtre bestemmelsene i eller i medhold av loven, skal betale erstatning for økonomisk tap som miljøskaden forårsaker. Både overtredelser av loven, av forskrifter og av begrensninger og vilkår i enkelttillatelser kan utløse erstatningsplikt, forutsatt at det er årsakssammenheng mellom overtredelsen og den inntrådte miljøskaden. Som miljøskade regnes alle slags forringelser av naturmiljøet og kulturminner, og også det ytre miljø i tettsteder. Bestemmelsen gir bare hjemmel for erstatning for økonomisk tap. Et økonomisk tap kan skyldes både fysisk skade, ulemper som virker fordyrende eller bringer tap, og utgifter til å tilpasse seg til situasjonen etter miljøskaden. *Utvalget* anser det unødvendig å gi uttrykk for dette gjennom en mer omstendelig uttrykksmåte som f eks «skade, tap eller ulempe».

Annet punktum gjør – i tråd med forurl § 55 annet ledd – unntak fra det objektive ansvaret for den som indirekte, så å si i annen rekke, har medvirket til miljøskaden. Etter denne regelen kan også offentlige kontrollmyndigheter bli ansvarlige, slik det er tilfellet etter forurensningsloven, jf NOU 1982:19 Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade s 57 og Ot prp nr 33 (1988-89) s 34 sp 1. Dette kan også bli resultatet etter alminnelige erstatningsrettslige regler, jf Rt 1992 s 453 (furunkulosedommen)

Annet ledd klargjør at erstatningsansvaret omfatter visse tapsposter hvor det etter alminnelige erstatningsrettslige synspunkter kunne reises tvil om det gjelder en interesse med erstatningsrettslig vern. Oppregningen er naturligvis ikke uttømmende, men bygger på reglene i forurl § 57. *Bokstav a* og *b* svarer til henholdsvis bokstav *c* og *b* i forurl § 57. Den begrensning som forurl § 57 (*b*) annet punktum har, er tatt bort for å styrke beskyttelsen for miljøet og den lovlige miljømessige bruk. *Bokstav a* i lovforslaget vil bl *a* omfatte tap i fiske eller fangstnæring som følge av et oljesøl, eller tap som en turistoperatør lider pga avbestillinger eller merutgifter ved nødvendig omlegging av programmet etter en miljøskade. Forurl § 57 (*d*) jf § 58 – om erstatning for utgifter til gjenoppretting av hensyn til utøving av allemannsrett utenom næring – dekkes av *bokstav b* i forslaget. Bestemmelsen i forurensningsloven § 57 bokstav *e* synes lite praktisk på Svalbard og er utelatt.

Hvis det er flere mulige skadeårsaker, forutsettes spørsmål om årsakssammenheng og solidaransvar løst etter de retningslinjer som forurl § 59 trekker opp. Da slikt samvirke vil være mindre praktisk på Svalbard enn på fastlandet, anser *utvalget* det unødvendig å bebyrde lovteksten med en uttrykkelig bestemmelse om dette.

Tredje ledd innebærer et styrket vern for miljøverdier der skaden ikke gir seg utslag i økonomisk tap for noen, eller der dette kommer i tillegg til økonomisk tap for konkrete skadelidte, som kan kreves erstattet etter første og annet ledd. Reduksjonen i miljøverdier kan etter omstendighetene likevel være betydelig; utryddelse av en art eller destruksjon av et enestående kulturminne kan være et eksempel. Erstatning vil her tjene som en kompensasjon

for å bedre sikringen m v av øvrige miljøverdier på Svalbard ved at den kanaliseres gjennom Svalbards miljøvernfond. En erstatningsregel kan dessuten bidra til å dempe bruken av straff.

Erstatningsplikt etter tredje ledd kan bare pålegges hvis miljøskaden ikke er ubetydelig. Er dette kravet oppfylt, beror erstatningsspørsmålet på en helhetsvurdering. Tredje ledd *annet punktum* angir momenter som både har betydning for om erstatningsansvar overhodet skal pålegges, og for ansvarets størrelse.

Fjerde ledd gir nærmere regler om fastsetting av erstatning etter tredje ledd. I første omgang kan erstatningen fastsettes av sysselmannen. Det vil særlig være aktuelt hvis sysselmannen ikke finner grunn til å reagere med straff. På grunnlag av sysselmannens vedtak kan erstatningsbeløpet inndrives ved utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven kap 7, jf tvfl § 7-2 (e). Sysselmannens vedtak kan ikke påklages, men kan bringes inn for domstolene. Den erstatningspliktige kan gjøre det ved å anlegge sivilt søksmål eller klage over utleggsforretningen til namsretten, med eventuell påfølgende overføring til behandling som søksmål, jf tvfl § 5-16 og § 6-6. Reises det straffesak, følger det av *annet punktum* at sysselmannen kan ta erstatningskravet med i forelegg, begjæring om pådømmelse i forhørsrett eller tiltalebeslutning etter de regler som straffeprosessenloven kap 29 gir. Eventuelt kan det reises sivilt søksmål. I alle tilfelle vil retten ha full kompetanse til å prøve om erstatningsansvar skal ilegges og med hvilket beløp. Dersom den erstatningspliktige er utlending eller tvangsinndrivning av andre grunner kan være aktuelt i utlandet, vil det som regel være nødvendig med en dom som tvangsgrunnlag.

Femte ledd bestemmer at reglene i paragrafen står tilbake for internasjonale konvensjoner som Norge er tilsluttet med virkning for Svalbard. Dette ta særlig sikte på sjørettslige konvensjoner, som bl a har regler om ansvarskanalisering (avgrensning av hvem som kan gjøres erstatningsansvarlig) og begrensning av ansvarets omfang.

Paragrafen er ikke til hinder for at erstatning kan kreves på annet grunnlag. Det følger av svalbardloven § 2 første ledd at norske erstatningsrettslige regler i utgangspunktet gjelder på Svalbard, siden de må karakteriseres som privatrett. Det gjelder f eks både reglene i skadeserstatningsloven 13 juni 1969 nr 26 (som også vil supplere bestemmelsene i utk § 93, særlig når det gjelder regler om arbeidsgiveransvar, skadelidtes medvirkning og lemping av erstatningsansvar) og sjølovens erstatningsregler.

§ 94 (tvangsmulkt)

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan sysselmannen fastsette tvangsmulkt til Svalbards miljøvernfond.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner da å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting som sysselmannen har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.

Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Paragrafen er ny, jf i fastlandslovgivningen forurl § 73. produktkontroll-oven § 12 og plan- og bygningsloven § 116 a. Det vises til "*Tvangsmulkt*" i kap 9.6.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tvangsmulkt. Tvangsmulkten vil gå inn i Svalbards miljøvernfond, jf utk § 96.

Annet ledd gir regler om når tvangsmulkten i tilfelle tar til å løpe, og angir som utgangspunkt at tvangsmulkt først fastsettes når en overtredelse har funnet sted. Er det viktig å sikre en den fastsatte frist ikke blir overtrådt, kan det være grunn til å fastsette tvangsmulkt i selve tillatelsen. Men dersom etterlevelse er *umulig* på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige, løper ikke tvangsmulkten.

Tredje ledd første punktum bestemmer at tvangsmulkt i selskapsforhold m v fortrinnsvis skal rettes mot den juridiske person, ikke mot den enkeltperson som har stått for overtredelsen. *Annet punktum* fastsetter at en tvangsmulkt i konsernforhold kan inndrives ikke bare hos det selskap tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel ved at manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndriving. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å frafalle påløpt tvangsmulkt, jf Grunnloven § 75 d.

Et vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 (d), og påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom.

§ 95 (direkte gjennomføring)

Blir plikter som følger av loven eller vedtak i medhold av loven ikke etterlevd, kan sysselmannen selv sørge for nødvendige tiltak for å få plikten overholdt. Før dette skjer, skal sysselmannen gi den ansvarlige varsel med kort frist for selv å gjennomføre tiltakene. Varsel kan unnlates dersom tiltakene haster av hensyn til miljøet, eller det er uvisst hvem som er ansvarlig.

Ved iverksetting av tiltak etter første ledd kan sysselmannen gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom. Sysselmannen kan om nødvendig bestemme at det mot vederlag kan gjøres bruk av eller voldes skade også på andres eiendom. Staten innestår for vederlaget.

Sysselmannens utgifter til tiltakene kan kreves dekket av den ansvarlige. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Paragrafen avløser naturvernforskr §§ 12 annet ledd annet punktum og 14 annet ledd annet punktum, kulturminneforskr § 11 fjerde ledd annet punktum og 15 første ledd tredje punktum og røyeforskr § 10. Den skal gjelde generelt, jf på fastlandet forurl §§ 74-77, kulturminnel § 16 og innlandsfiskel § 7. Det vises til "*Direkte gjennomføring av miljøvernmyndighetene*" i kap 9.4 foran.

Første ledd gir sysselmannen adgang til direkte gjennomføringstiltak for å sikre at de krav som er satt i eller i medhold av loven, blir overholdt. Etter *annet og tredje punktum* skal den ansvarlige som hovedregel få et forhåndsvarsel så vedkommende selv kan sørge for etterlevelsen. Unntak fra dette gjelder hvis tiltakene haster av hensyn til miljøet, eller det er uvisst hvem som er ansvarlig. Dessuten tilsier praktiske hensyn at sysselmannen kan treffe gjennomføringstiltak uten varsel dersom det ikke er spørsmål om å bruke eller skade den ansvarliges eiendom eller kreve utgiftene dekket etter annet og tredje ledd. Dette vil særlig være aktuelt når sysselmannen oppdager forholdet på et avsides sted, og den ansvarlige ikke kan ventes dit umiddelbart.

Annet ledd gir adgang til å gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom (*første punktum*) og eventuelt, og mot vederlag, tredjepersoners eiendom (*annet punktum*). Det er den ansvarlige som skal dekke vederlaget, men staten innestår for kravet (*tredje punktum*).

Tredje ledd bestemmer at sysselmannens utgifter til gjennomføringstiltak i medhold av utk § 95 kan kreves dekket av den ansvarlige. Dette gjelder også utbetaling av vederlag til tredjepersoner etter annet ledd annet jf tredje punktum. Krav om utgiftsdekning kan ikke regnes som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg etter tredje ledd annet punktum.

§ 96 (Svalbards miljøvernfond)

Svalbards miljøvernfond består av midler innkrevd i medhold av §§ 30 annet ledd, 76, 92, 92 tredje ledd og 94. Fondets midler kan bare brukes til tiltak på Svalbard som har til formål å beskytte miljøet. Det kan brukes til

- a) *a) undersøkelser og tiltak for å kartlegge og overvåke miljøtilstanden, årsaker til miljøpåvirkning og miljøvirkninger av virksomhet,*
- b) *gjenoppretting av miljøtilstanden,*
- c) *tilskudd til skjøtsel, vedlikehold og gransking etter §§ 21 og 44 annet punktum og 45 så langt dette ikke kan ventes dekket av den ansvarlige,*
- d) *informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak.*

Departementet oppnevner styre for fondet og kan gi regler om hvordan det skal disponeres. Avgjørelser om tildeling fra fondet regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Paragrafen er ny, men avløser kulturminneforskr §§ 12 første ledd annet punktum og 15 annet ledd. Det vises til kap 9.8 i de alminnelige motiver. Lignende fond finnes i Konesjonsavgiftsfondet, Viltfondet og Statens fiskefond.

Første ledd angir hvilke midler fondet består av.

Annet ledd trekker opp rammen for bruk av fondets midler. I realiteten tjener fondet til å sikre at midler som fremgår av første ledd bare blir brukt på Svalbard – i tråd med Svalbardtraktaten – og bare til miljøformål. *Annet ledd første punktum* angir den overordnede ramme for bruken av midler: miljøtiltak med det formål å beskytte naturmiljø og kulturminner. Oppregningen i *annet punktum* angir nærmere hva slags tiltak midlene kan brukes til innenfor den overordnede rammen i første punktum. Det vil således ikke være adgang til å bruke fondet til å dekke utgifter til sysselmannens administrasjon og ordinære oppgaver. Sysselmanen kan imidlertid søke fondet om midler til særskilte tiltak.

Tredje ledd gir regler om administrering og disponering av fondet. Departementet skal oppnevne styre for fondet, og styret treffer avgjørelser om tildeling fra fondet i samsvar med de retningslinjer som departementet har gitt. Slike retningslinjer vil ikke være å regne som forskrift. Etter *tredje punktum* vil heller ikke de avgjørelser som fondet treffer om tildeling, bli å regne som enkelvedtak etter forvaltningsloven.

§ 97 (straff)

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser fastsatt i denne lov eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Er det inntrådt eller

voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes.

Medvirkning straffes på samme måte.

Paragrafen avløser naturvernforskr § 23, viltforskr § 32, forskr 11 august 1978 § 21, røyeforskr § 21 og kulturminneforskr § 21. Det vises til "*Straff*" i kap 9.7 foran.

Straffebestemmelsen tar sikte på overtredelse av utk § 5, forskrifter etter § 12, vedtak etter § 14, §§ 25 og 27, forskrifter etter §§ 28, 30 og 33, §§ 34-35 og forskrift etter § 36, § 42 jf §§ 39 og 40, §§ 52, 53, 56 og 57, §§ 63-66, § 68 annet ledd, § 69 første og tredje ledd og forskrift etter § 69 fjerde ledd, §§ 71-74, § 77 jf §§ 78-82, § 84, §§ 86-87 og § 91 første ledd.

Strafferammen er bøter eller fengsel inntil ett år. Er det voldt betydelig miljøskade eller fare for det, øker den over strafferamme til fengsel i tre år. For øvrig gjelder generalklausulen for miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b for de alvorligste tilfellene. Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak (selskaper, sammenslutninger, stiftelser, enkeltpersonsforetak, boer eller offentlig virksomhet) kan foretaket alltid straffes med bøter etter straffeloven §§ 48 a-48 b.

Kapittel X. Avsluttende bestemmelser

§ 98 (utfyllende forskrifter)

Kongen kan gi utfyllende forskrifter til gjennomføring av loven.

Paragrafen gir adgang til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven. Det kan blant annet være aktuelt å gi forskrift om innholdet av en melding etter utk § 57 og nærmere om hvordan man kommer inn i tillatelsessystem etter melding.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å fravike bestemmelser som er fastsatt i annen lov eller forskrift, for eksempel forvaltningslovens regler.

§ 99 (ikrafttreden)

Denne lov trer i kraft når Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette at forskjellige bestemmelser skal tre i kraft til ulik tid.

Etter *første punktum* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Før ikraftsetting vil det være behov for å utarbeide forskrifter til loven og oppheve (deler av) eksisterende forskrifter. *Annet punktum* gir hjemmel for delt ikraftsetting.

§ 100 (overgangsbestemmelser)

Forskrifter gitt i medhold av lov 17 juli 1925 nr 11 om Svalbard som vil ha hjemmel i loven her, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet.

Som det fremgår i tilknytning til utk § 99, bør de generelle forskriftene innenfor miljøområdet gjennomgås og endres eller oppheves før loven trer i kraft. Også forskriftene om verneområder bør gjennomgås, men det kan være aktuelt å sette loven i kraft før det er gjort. Også ellers kan det være behov for å sikre at forskrifter som er gitt med hjemmel i svalbardloven § 4, vil fortsette å gjelde inntil de blir opphevet.

§ 101 (endringer i andre lover)

1. *straffeloven 22 mai 1902 nr 10 skal § 152 b annet ledd (2) lyde:*
(2) påfører betydelig skade på et område som er fredet ved *vedtak med hjemmel i naturvernloven kapittel III, viltloven § 7, svalbardmiljøloven kapittel III, lov om Jan Mayen § 2 eller lov om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. § 2, eller*
2. *I lov 9 juni 1903 nr 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. skal § 1 nytt femte ledd lyde:*

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard med de endringer som anses nødvendig.

1. *I lov 17 juli 1925 nr 11 om Svalbard gjøres følgende endringer:*

§ 4 første ledd skal lyde:

Kongen kan utferdige alminnelige forskrifter om kirke-, skole- og forsorgsvesenet, om den offentlige orden, om utvisning, lege- og sunnhetsvesenet, om bygnings- og brannvesenet, om ildsfarlige gjenstander, om skipsfart, luftfart og annen samferdsel, om turisme, om industrielt rettsvern, om *bergverksdrift, saltvannsfiske og annen næringsdrift og om oppgaver til den offisielle statistikk.*

§ 26 annet ledd oppheves. Tillatelser gitt med hjemmel i bestemmelsen bortfaller når loven trer i kraft.

4. *I lov 27 februar 1930 nr 2 om Jan Mayen skal § 2 nytt tredje ledd lyde:*

Kongen kan gi forskrifter om miljøvern på Jan Mayen. 5. Lov 22 mars 1957 nr 4 om fangst av isbjørn endres slik:

Lovens tittel skal lyde: Lov om fredning og fangst av isbjørn.

§ 1 skal lyde:

Denne lov gjelder for fangst og ilandbringelse av isbjørn på norsk land- og sjøterritorium og for fangst av isbjørn som drives av norske statsborgere, innvånere av riket eller av norske selskaper og andre sammenslutninger eller stiftelser utenfor norsk territorium, eller som medvirker til slik fangst.

For Svalbard gjelder svalbardmiljøloven i stedet for loven her.

§ 2 skal lyde:

Isbjørn er fredet mot all fangst som nevnt i § 1.

Kongen kan ved forskrift eller for det enkelte tilfelle gjøre unntak fra fredningen etter første ledd hvis ikke dette strider mot en internasjonal konvensjon som Norge er tilsluttet, og kan da også fastsette bestemmelser om fangstmåten.

Levende isbjørn kan bare bringes i land i Norge med tillatelse fra Kongen.

§ 3 skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser fastsatt i eller i medhold av § 2 eller medvirker til det, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, om ikke straffeloven § 152 b annet ledd (1) får anvendelse.

6. *Forurensningsloven 13 mars 1981 nr 6 § 3 tredje ledd skal lyde:*

Loven gjelder ikke for Svalbard. For Jan Mayen og bilandene gjelder loven i den utstrekning Kongen bestemmer.

Forurensningsmyndigheten kan for disse områder fastsette de endringer i loven som de stedlige forhold tilsier.

Paragrafen gjelder endringer i andre lover.

Til nr 1: Endringen i straffeloven § 152 b annet ledd (2) er en konsekvens av vedtakelsen av svalbardmiljøloven og innebærer bare en lovteknisk tilpassning.

Til nr 2: Forslaget innebærer at sjødyktighetsloven kan gjøres gjeldende for Svalbard, helt eller delvis. Dette er den mest praktiske måte å gi hjemmel for gjennomføring av aktuelle internasjonale konvensjoner. Vi viser nærmere til "*Internasjonale forpliktelser*" i kap 8.3.2 foran.

Til nr 3: Endringen i svalbardloven § 4 første ledd er en konsekvens av at forskrifter innenfor svalbardmiljølovens område heretter bør gis med hjemmel i svalbardmiljøloven, og det bør ikke kunne oppstå uklarhet om en forskrift med hjemmel i svalbardloven kan avvike fra svalbardmiljøloven. Av den grunn foreslår *utvalget* at hjemmelen for miljøvernforskrifter i svalbardloven oppheves. Dette innebærer at alternativene jakt, fangst og fredning av dyr, planter, naturformasjoner, landstrekninger og fortidslevninger tas ut, og at alternativet fiske endres til saltvannsfiske.

Fredlysinger av egg- og dunvær i medhold av § 26 *annet ledd* har nå liten betydning, og ingen grunneier er avhengig av slike fredlysinger. Med utk §§ 28 og 30 legges det opp til en annen form for forvaltning av disse ressursene, der det tas utgangspunkt i fredningsprinsippet og åpnes mulighet for å gi enerett til overvintrende fangstfolk. Grunneierens rett har berodd på tillatelse gitt av Kongen med hjemmel i lov. Grunnloven §§ 97 og 105 er da ikke til hinder for at lovhjemmelen for slike fredlysinger tas bort med den virkning at meddelte tillatelser og fredlysinger bortfaller uten erstatning.

Til nr 4: Tilføyelsen er en følge av at svalbardloven § 4 etter endringene i nr 3 ovenfor ikke vil gi hjemmel for forskrifter om miljøvern. Som det går frem av kapittel 11 i utredningen, mener *utvalget* at reglene om miljøvern på Jan Mayen bør gis ved forskrift, og forslaget her tar sikte på å sikre hjemmel for det.

Til nr 5: Isbjørnloven av 1957 gjelder for Svalbard, og skriver seg fra tiden før konvensjoner som freder isbjørn ble vedtatt. Loven bør nå endres så det er klart at rettsstillingen for isbjørn på Svalbard beror på svalbardmiljøloven. For øvrig bør lovens tittel og innhold bringes i pakt med det forhold at isbjørn er en truet dyreart som er fredet både etter internasjonale konvensjoner og etter norske regler.

Til nr 6: Endringen i forurensningsloven er en naturlig konsekvens av at svalbardmiljøloven skal regulere forurensningsspørsmål på Svalbard.