

Høringsnotat miljøgebyr for reisende til Svalbard

Innhold:

1. Innledning.....	3
2. Bakgrunnen for forskriftsforslaget.....	3
2.1 Departementets arbeid med forskriftsforslaget.....	4
3. Behovet for et miljøgebyr.....	5
3.1 Miljøkonsekvensene av ferdsel.....	5
3.2 Aktuelle tiltak for å bøte på miljøkonsekvensene–hva miljøgebyret skal brukes til....	6
4. Nærmere om Svalbards miljøvernfond.....	7
4.1 Departementets merknader.....	8
5. Forholdet til andre lover og forskrifter og folkeretten.....	8
5.1 Norsk rett.....	8
5.2 Folkeretten.....	9
6. Praksis i andre land.....	9
7. Departementets forslag om et miljøgebyr for de tilreisende til Svalbard.....	9
7.1 Geografisk virkeområde for miljøgebyret.....	9
7.1.1 Bakgrunn.....	9
7.1.2 Departementets merknader og forslag.....	10
7.2 Størrelsen på miljøgebyret.....	10
7.2.1 Bakgrunn.....	10
7.2.2 Departementets merknader og forslag.....	10
7.3 Personavgrensning - hvem som skal omfattes av miljøgebyrordningen.....	11
7.3.1 Bakgrunn.....	11
7.3.2 Departementets merknader og forslag.....	11
7.4 Ansvar for betaling og praktiske ordninger for betaling av miljøgebyret.....	12
7.4.1 Bakgrunn.....	12
7.4.2 Individuelle reisende med egen båt som har meldeplikt etter turistforskriften § 7 - departementets merknader og forslag.....	13
7.4.3 Passasjerer på oversjøiske cruiseskip – departementets merknader og forslag.....	13
7.4.4 Passasjerer på kystcruise – departementets merknader og forslag.....	13
7.4.5 Flypassasjerer - departementets merknader og forslag.....	13
7.4.6 Overgangsordninger.....	15
8. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	14
8.1 Informasjon.....	14
8.2 Generelt om virkningen for reiselivet m.m.	14
8.3 Inntekter fra miljøgebyret til Svalbards miljøvernfond.....	15
8.4 Betaling og innkreving fra individuelle reisende med egen båt som har meldeplikt etter turistforskriften § 7	16
8.4.1 Administrative konsekvenser.....	16
8.4.2 Økonomiske konsekvenser.....	16

8.5 Betaling og innkreving fra oversjøiske cruisepassasjerer	16
8.5.1 Administrative konsekvenser.....	16
8.5.2 Økonomiske konsekvenser.....	17
8.6 Betaling og innkreving fra flypassasjerer.....	17
8.6.1 Administrative konsekvenser.....	17
8.6.2 Økonomiske konsekvenser.....	17
8.7 Refusjonsordning for de fastboende.....	18
8.7.1 Administrative konsekvenser for Sysselmannen og de fastboende.....	18
8.7.2 Økonomiske konsekvenser for Sysselmannen og de fastboende.....	19
9. Forskriftsforslaget.....	19
10. Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriftsforslaget.....	20

1. Innledning

Våren 2005 sendte Miljøverndepartementet ut et forslag om innføring av miljøgebyr for tilreisende til Svalbard på en bred høring. I høringsbrevet ble det foreslått gebyrplikt på kr 150 for alle som reiser til Svalbard, med unntak av studenter og arbeidsreisende. Betaling fra flypassasjerer som skulle betale gebyr ble foreslått gjort på overnattingsstedene, turistkontor eller andre egnede steder i Longyearbyen. Flere høringsinstanser foreslo færre unntak fra gebyrplikten og et enklere system for innkreving av gebyret. På bakgrunn av dette ble innføringen av miljøgebyret utsatt.

Miljøverndepartementet har arbeidet videre med miljøgebyrordningen, og fremmer i dette høringsnotatet forslag om at det ved forskrift innføres et miljøgebyr ved reiser til Svalbards landområder. Departementet har i det nye forslaget lagt stor vekt på å finne fram til en ordning som er enkel, kostnadseffektiv og lite byråkratisk. Hensynet til et enklere regelverk er forent med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale ved at alle tilreisende skal betale gebyr.

Forskjellen fra forslaget som var på høring i 2005 er for det første knyttet til personavgrensingen. I tillegg er det gjort endringer i opplegget for innkreving av gebyret fra flypassasjerer. Forslaget legger opp til at alle tilreisende skal betale med unntak av de fastboende på Svalbard. Departementet mener at gebyrets gode formål og beskjedne størrelse tilsier at det i utgangspunktet bare er de fastboende som bør få unntak fra gebyret. Innkrevningen av gebyret fra flypassasjerer skal skje via flybilletten, og det blir derfor lagt opp til en refusjonsordning for de fastboende. For tilreisende til Svalbard med båt, er det ikke gjort endringer i forhold til forslaget fra 2005.

Inntektene fra miljøgebyret skal gå inn i Svalbard miljøvernfond. Fondets midler kan bare brukes til tiltak på Svalbard som har til formål å verne miljøet. Miljøgebyret skal via fondet brukes bl.a. til å iverksette tiltak for å tilrettelegge for ferdsel i visse områder, og foreta reparasjoner og avbøtende tiltak der skade oppstår. En del kulturminnelokaliteter er så mye besøkt at det er behov for tilrettelegging. Andre aktuelle tiltak er produksjon av informasjonsmateriell. Inntektene fra miljøgebyret skal også bidra til overvåkning av natur og kulturminner som er en av forutsetningene for å kunne sikre en effektiv forvaltning av natur- og kulturmiljøet på Svalbard.

2. Bakgrunnen for forskriftsforslaget

I høringsnotatet fra mai 2005 gjorde Miljøverndepartementet grundig rede for bakgrunnen for forskriftsforslaget. Det ble vist til at Svalbards natur fremdeles i all hovedsak er preget av store og sammenhengende områder med tilnærmet uberørt villmark. Dette gir Svalbard spesielle kvaliteter som naturdokument. Svalbards villmarkspregede områder skal likevel kunne brukes og oppleves. En av de største utfordringene vi nå står overfor på Svalbard er å mestre økningen av turisme, friluftsliv og annen ferdsel på en positiv måte. Ulike tiltak kan være aktuelle for å gjøre ferdselen bærekraftig, og begrense miljøskadene av denne. Flere steder i verden opererer man med en slags turismeskatt eller et miljøgebyr som skal dekke bl.a. miljøkostnadene turismen og annen ferdsel forårsaker. Innføringen av et miljøgebyr er

derfor i samsvar med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale som er et viktig prinsipp i regjeringens miljøpolitikk.

Videre ble det i høringsnotatet gjort rede for regjeringens mål for forvaltningen av Svalbards natur- og kulturmiljø. Disse har senest kommet til uttrykk i St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard som Stortinget sluttet seg til i Innst. S. nr. 196 (1999-2000). Det innebærer blant annet at miljøvernet på Svalbard skal sikre at den menneskelige tilstedeværelse og aktivitet på Svalbard holdes innenfor de rammer som hensynet til bevaring av øygruppas særegne villmarksnatur setter. Videre at miljøhensyn skal veie tyngst innenfor rammen av Svalbardtraktaten, dersom det oppstår konflikter med andre interesser, og at «føre var-tenkningen» må være det bærende prinsipp for forvaltningen av området. Ved Stortingets behandling av forslaget til svalbardmiljøloven, viste både Energi- og miljøkomiteen og Utenrikskomiteen til prinsippene for forvaltningen av miljøet på Svalbard som Stortinget gav sin tilslutning til ved behandlingen av Innst.S.nr.196 (1999-2000).

Når det gjelder spørsmålet om innføring av et miljøgebyr, ble det allerede i St. meld. nr. 22 (1994-1995) foreslått å dekke de offentlige utgifter til nødvendige miljøtiltak gjennom et mindre gebyr for reiser til verneområdene. Innføringen av et slikt gebyr ble utsatt i påvente av utarbeidelse av en ny miljølov.

I NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard foreslo utvalget en hjemmel til å gi forskrift om at den som besøker Svalbard skal betale et gebyr der midlene skal gå inn i Svalbards miljøvernfond. Gebyret skal ikke kunne pålegges fastboende. I Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) Om lov om miljøvern på Svalbard gjorde departementet grundig rede for økningen i omfanget av tilreisende til Svalbard, de miljøproblemene ukontrollert ferdsel kan føre med seg og formålet med gebyret. På bakgrunn av dette støttet departementet utvalget sitt forslag om en hjemmel for gebyr for tilreisende.

Da lovforslaget ble behandlet av Stortingets energi- og miljøkomite var komiteens flertall enig i opprettelsen av Svalbard miljøvernfond og at det skulle finansieres fra bl.a. et evt. gebyr for tilreisende. Flere av komiteens medlemmer pekte på at det er i samsvar med prinsippet om at forurenser betaler, jf. Innst. O. nr. 124 (2000-2001).

2.1 Departementets arbeid med det nye forskriftsforslaget

Miljøverndepartementet mottok i høringen i 2005 svar fra følgende instanser: Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Forsvarsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Flyselskapenes Landsforening, Avinor, Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO), Sysselmannen på Svalbard, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk Polarinstitutt, Kystverket, Svalbard Reiseliv AS, Universitetet i Tromsø, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, Kings Bay AS, Store Norske Spitsbergen Grubekompani, Longyearbyen lokalstyre, Friluftslivets fellesorganisasjon, SASBraathens AS, Longyearbyen arbeiderforening, Datatilsynet, Meteorologisk institutt, WWF, Reiselivsbedriftenes landsforening, og Riksantikvaren.

De aller fleste høringsinstansene var positive til prinsippet om å innføre et miljøgebyr for de reisende til Svalbard, men det rådet ulike oppfatninger om hvem som skal betale gebyr og hvordan dette skal innkreves. Instansenes konkrete merknader til gebyrordningen er omtalt i tilknytning til departementets forslag.

Gebyr for tilreisende er omtalt i Miljøverndepartementet sitt budsjettforslag for 2006 under omtalen av Svalbard miljøvernfond, jf St. prp nr 1 (2005-2006).

6. april 2006 sendte Miljøverndepartementet ut et informasjonsbrev om gebyr for tilreisende til berørte offentlige organer, organisasjoner og reiselivsbedrifter, både norske og utenlandske. I brevet ble det gjort rede for prosessen rundt forslaget så langt, videre framdriftsplan og varsel om at man tar sikte på å innføre en slik ordning 1. januar 2007.

Departementet har hatt møte med Samferdselsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Avinor AS og representanter for Flyselskapenes landsforening 25. april 2006.

3. Behovet for et miljøgebyr

Behovet for et miljøgebyr er i første rekke knyttet til at man nå ser en økning i omfanget av tilreisende til Svalbard og de miljøproblemene økt ferdsel fører med seg.

En av de største utfordringene vi nå står overfor på Svalbard er å mestre økningen av turisme, friluftsliv og annen ferdsel på en positiv måte. Eksempler på annen type ferdsel kan være personer på tjenestereise, forskere og studenter. Forskning og ferdsel knyttet til den bør vurderes på samme måte som andre virksomheter på Svalbard når det gjelder miljøkonsekvenser.

Når det gjelder turisme, opplevde man på 1990-tallet en kraftig økning. Det er vanlig å beskrive utviklingen av turismen ved å vise til gjestedøgnutviklingen i Longyearbyen. I 2001-2003 har det vært en utflatning hva gjestedøgn angår, men i 2004 ble det registrert 77 926 gjestedøgn, noe som er en økning på 9,7 % i forhold til 2003.

Cruiseturismen representerer en spredning av turismen på Svalbard ved at tallet på ilandstigningssteder har økt de senere år, fra 63 i 1996 til 180 i 2003. Det meste av økningen i antall ilandstigningssteder de tre siste årene har funnet sted utenfor Longyearbyens nærområder. Det er først og fremst de eksternt opererte cruiseskipene som står for det meste av spredningen, og denne spredningen representerer en utfordring for forvaltningen av turismen og miljøkonsekvensene av den.

3.1 Miljøkonsekvensene av ferdsel

Et viktig særtrekk ved Svalbard er det nesten totale fraværet av veier. All ferdsel utenfor bosetningene må derfor skje i terrenget, på sjøen eller i luften. Ferdsel kan medføre støy og annen forstyrrelse av dyrelivet, slitasje på kulturminner, vegetasjon og jordsmonn og økt forsøpling. Dette er problematisk da de fysiske forholdene i Arktis medvirker til at konsekvensene av påvirkning kan bli mer langvarige og omfattende enn på sørligere breddegrader. Lave temperaturer, kort vekstsesong og få biologiske nedbrytere fører til at biologiske og biokjemiske vekstprosesser ofte går langsomt. Avfall og forurensende stoffer brytes derfor svært sakte ned på Svalbard.

Det er registrert mindre sporskader etter snøscooter i terrenget flere steder på Svalbard. Lokalt har også fotturisme ført til visse slitasjeskader. Det er også registrert noe slitasje rundt de mer eller mindre faste baseleirene turoperatørene benytter som utgangspunkt for ski -og fotturer.

Når det gjelder cruiseturismen, representerer store cruiseskip en betydelig forurensningsrisiko ved grunnstøting eller forlis da de kan ha betydelige mengder tung bunkersolje om bord. Et miljøgebyr skal først og fremst brukes til å kompensere de miljøbelastninger ilandstigningene fører med seg. Forstyrrelse av dyrelivet og slitasje på vegetasjon, grunn og kulturminner er påvirkninger som kan knyttes til cruisetrafikken. Det er påvist forstyrrelse av dyrelivet, for eks. viser gås og ærfugl på Svalbard tydelige reaksjoner på ilandstigninger og båttrafikk spesielt i hekketiden. Ferdselspresset er allerede merkbart på flere liggeplasser for hvalross på østkysten og er til sjenanse for hvalrossen og forskningen.

Terrengslitasje og skader på vegetasjon sees spesielt i tilknytning til kulturminner. Effektene av menneskelige forstyrrelser og slitasje kan bli mer langvarige og komplekse i arktiske strøk enn hva som er tilfelle på mer tempererte breddegrader. Kulturminnene er også utsatt for slitasjeskader ved for stor ferdsel. Mange av kulturminnene ligger dessuten ubeskyttet, for eks. skjelettresten eller jernrester etter tekniske kulturminner, og er et lett bytte for souvenirjegere. Kulturminnene er en ikke-fornybar ressurs med stor informasjon og opplevelsesverdi. Betydningen av å forhindre at menneskelig virksomhet forringer disse verdiene er derfor stor.

3.2 Aktuelle tiltak for å bøte på miljøkonsekvensene – hva miljøgebyret skal brukes til

For å kunne sikre en effektiv miljøvernforvaltning, må miljøtilstanden kontinuerlig overvåkes og årsaker til miljøpåvirkninger kartlegges. Miljøgebyret skal bl.a. kunne finansiere slike tiltak.

I noen tilfeller vil det være nødvendig å aktivt gripe inn for å gjenopprette miljøtilstanden, ved for eksempel skjøtsel og vedlikehold. Det kan være behov for iverksette tiltak for å tilrettelegge for ferdsel i visse områder, og foreta reparasjoner og avbøtende tiltak der skade oppstår.

Andre aktuelle tiltak er informasjon. Informasjon om kulturminnene er spesielt viktig på Svalbard. En del kulturminnelokaliteter er så mye besøkt at det er behov for tilrettelegging. Tilretteleggingen vil ha flere formål; gi informasjon om kulturminnene, beskytte dem mot slitasje og styring av turister til enkelte lokaliteter for på den måten å beskytte andre. Det kan også være aktuelt med skilting. For enkelte kulturminner vil det være aktuelt å iverksette forebyggende tiltak, for eks. å motvirke kysterosjon. Andre aktuelle tiltak er for eksempel overvåkning av utsatte kulturminnelokaliteter.

Det meste av det informasjonsmateriell som Sysselmannen produserer er rettet mot tilreisende. Det er et kontinuerlig behov for nytt materiell og for fornyelse av eksisterende materiell. Informasjonssenteret i Forskningsparken er svært viktig i den videre informasjonsstrategien. Senteret har som en av sine viktigste funksjoner å gi turistene kunnskap om natur og kulturminner.

Det vil også kunne være aktuelt å benytte midler fra gebyret til profesjonalisering av guider og turledere på Svalbard.

Se nærmere om bruken av midlene fra miljøgebyret under avsnittet nedenfor om Svalbards miljøvernfond.

4. Nærmere om Svalbards miljøvernfond

Departementet gjorde nærmere rede for Svalbards miljøvernfond i høringsnotatet fra 2005. Inntektene fra gebyret skal gå inn i Svalbard miljøvernfond. Fondet forutsettes opprettet i svalbardmiljøloven, og departementet etablerte fondet i statsbudsjettet for 2005. Fondet skal i utgangspunktet være sammensatt av et gebyr for tilreisende til Svalbard, av midler krevd inn gjennom et gebyr for jakt- og fiskekort, verdien av flora og fauna som er håndtert i strid med loven, miljøerstatning fastsatt av Sysselmannen og tvangsmulkt. Departementet tar sikte på å fastsette satser for gebyr for jakt- og fiskekort m.m. i 2006.

Når det gjelder administrasjonen av fondet, skal miljøvernfondet være et statlig fond. Fondet skal ha et styre oppnevnt av departementet som tildeler midlene og et sekretariat. Departementet mener det er viktig å sikre at styret har lokal forankring og representasjon. Sekretariatet vil bli lagt til Sysselmannen på Svalbard. Sekretariatets oppgaver vil i hovedsak være å lyse ut at det man kan søke midler fra fondet, behandle innkomne søknader og innstille til styret. Etter at styret har fattet sitt vedtak, vil sekretariatet utbetale midlene. Søkere til Svalbards miljøvernfond kan være private eller offentlige organer, organisasjoner, institusjoner og virksomheter eller privatpersoner.

Fondets midler kan bare brukes til tiltak på Svalbard som har til formål å verne miljøet. Forvaltningen av fondet skal bygge på vedtekter og retningslinjer fastsatt av departementet. Det vil i forvaltningen av fondsmidlene bli lagt vekt på at midlene kommer de gruppene til gode som har vært med på å finansiere fondet. Fondet sine midler bør i hovedsak brukes til tiltak i felt, særlig skjøtsel og vedlikehold, gjenoppretting av miljøskader, og til undersøkelser for å klarlegge miljøtilstanden og hva som er årsak til endringer i miljøet. Fondet kan også brukes til informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak. I tillegg vil fondet dekke sekretariatet sine utgifter i forbindelse med forvaltningen av fondet. Konkrete eksempler på tiltak er vedlikehold av kulturminner, dokumentasjon og konservering av kulturminner, gjenoppretting av sporskader av ferdsel, skjøtsel av verneområder, inngjerding, opprydding av avfall, overvåkning, opplæring av allmennheten gjennom informasjon og opplæring av guider.

I høringen i 2005 var det flere instanser som uttalte seg om fondets administrasjon, formål og bruken av fondsmidlene. Nærings- og handelsdepartementet og Longyearbyen Lokalstyre påpeker at styret for miljøvernfondet bør ha lokal forankring og representasjon. Nærings- og handelsdepartementet mener det er naturlig at miljøarbeidet som Svalbard Reiseliv utfører finansieres med midler fra miljøfondet. Longyearbyen Lokalstyre er opptatt av at gebyret ikke blir brukt til det som fram til nå har vært statlige oppgaver da dette fortsatt bør gå over Sysselmannens budsjett. Lokalstyret mener også at en vesentlig del av fondet må øremerkes til tiltak innenfor bosettingene, herunder redningsberedskap. Sysselmannen mener man bør kunne bruke fondsmidler til reisestøtte. Norsk Polarinstittutt foreslår å endre miljøgebyrforskriftens § 1 fra ”skjøtselstiltak, informasjonstiltak og lignende” til ”forebyggende tiltak, skjøtselstiltak og informasjonstiltak”. Norsk Polarinstittutt stiller spørsmålsteget ved bruk av fondsmidler til skilting og tilrettelegging av biotop for truede arter.

4.1 Departementets merknader

Fondet skal ikke brukes til å dekke miljøforvaltningens ordinære administrative utgifter. Fondsmidlene skal heller ikke gå til drift av institusjoner og organisasjoner, dekking av tidligere investeringer og dekking av underskudd.

Som nevnt ovenfor er departementet enig i at det er viktig å sikre at styret for fondet har lokal forankring og representasjon. Departementet ser det ikke som aktuelt å delfinansiere driften av Svalbard Reiseliv AS med midler fra fondet, men Reiselivsrådet kan selvsagt søke om midler til miljøprosjekter. Det følger av forarbeidene til svalbardmiljøloven at det ikke er adgang til å bruke fondets midler til å dekke utgifter til Sysselemannes administrasjon og ordinære oppgaver, jf. Ot.prp. nr 38 (2000-2001). Ut i fra formålet med miljøgebyret bør fondet sine midler i hovedsak brukes til tiltak i felt, og det vil derfor ikke være aktuelt å øremerke en vesentlig del av fondet til tiltak innenfor bosettingene. Når det gjelder spørsmålet om fondsmidler kan brukes til å dekke reiseutgifter, er departementet skeptisk til om det samsvarer med gebyrets formål å bruke fondsmidler til ren reisestøtte. Det vil imidlertid være mulig å bruke midler fra fondet på et prosjekt der reiseutgifter er en mindre del av prosjektkostnadene. Departementet er enig i Norsk Polarinstituttts merknad om at forebyggende tiltak er en sentral type tiltak gebyret skal brukes til, og foreslår å ta dette med i forskriftsutkastet § 1. Når det gjelder bruk av fondsmidler til tilrettelegging av biotop for truede arter, er departementet enig med Norsk Polarinstitutt i at det trolig er et lite aktuelt tiltak i dag. Men departementet mener det bør være åpning for at fondsmidler kan brukes til for eks. skjerming av lokalitet for truede arter. Når det gjelder bruk av fondsmidler til skilting, viser departementet til den restriktive praksisen som har vært på Svalbard og mener den skal opprettholdes. Det bør likevel være adgang til å sette opp for eks. midlertidige skilt i enkelte tilfelle.

5. Forholdet til andre lover og forskrifter og folkeretten

5.1 Norsk rett

Allemannsretten, retten til fri ferdsel i utmark, gjelder også på Svalbard. Dette følger av svalbardmiljøloven § 73 der det heter at: "Allmennhetens rett til ferdsel gjelder også på Svalbard, med de begrensninger som følger av loven her." Det er departementets oppfatning at så lenge gebyret ikke er knyttet opp mot ferdsel i eller tilgang til vernede områder eller utmarka for øvrig, kan det ikke sees på som et vederlag for bruk av allemannsretten. Svalbardmiljølovutvalget konkluderte på samme måte i sin vurdering av spørsmålet, se NOU 1999:21 s. 161.

Et viktig virkemiddel for å regulere turismen er turistforskriften av 18. oktober 1991. Den skal regulere turisme og annen reiselivsvirksomhet for å beskytte natur- og kulturmiljøet, sikre at sikkerhetsmessige hensyn ivaretas og at øvrig regelverk overholdes. Forskriften pålegger ulike grupper og personer en melde- og forsikringsplikt når de drar til bestemte områder på Svalbard. Reisearrangører skal før hver sommer- og vintersesong gi melding til Sysselemannen om planlagte turopplegg på Svalbard. Turisttransportør skal gi melding om planlagte utsetninger av personer til områder utenfor de faste bosettingene. Ved turer til sjøs, til eller innenfor nasjonalparker og naturreservater skal det gis melding om seilingsplan, herunder ilandstigninger. Individuelle reisende som ikke er fastboende skal melde turopplegg som innebærer ferdsel utenfor de faste bosettingene, med unntak for visse områder. Ferdsel til eller i nasjonalparker eller naturreservat skal også meldes til Sysselemannen, som i slike tilfeller kan kreve at et turopplegg endres.

En arbeidsgruppe under Det interdepartementale polarutvalg la av våren 2005 fram en rapport om konsekvenser av og en evt. nærmere regulering av skipstrafikken, inkludert cruisetrafikken rundt Svalbard. Tatt i betraktning beredskapssituasjonen på Svalbard anbefaler arbeidsgruppen at det innføres et krav til hva slags bunkersoljekvalitet som kan føres om bord. Når det gjelder utslipp fra cruisetrafikken, anbefaler arbeidsgruppen at Sysselmannen i forbindelse med godkjenning av turopplegg ber operatørene om å redegjøre for skipenes utslippspraksis og avfallshåndtering. Miljøvernmyndighetene bør videre oppfordre cruiseoperatørens organisasjon AECO til å inkludere dette aspektet i sine interne retningslinjer. Arbeidsgruppen anbefaler at det fastsettes størrelsesbegrensninger for skip (lengde/vekt) og begrensninger på antall personer et skip kan ha om bord ved seiling innenfor naturreservatene i øst. Arbeidsgruppen anbefaler at det skaffes en tilstrekkelig oversikt over bestandene av ærfugl og gjess i de hekkeområdene der vern kan være aktuelt, og at dette benyttes som grunnlag for å utarbeide et forslag til ferdselsreguleringer i form av nye fuglereservater eller tilsvarende vernetiltak.

5.2 Folkeretten

Norsk myndighetsutøvelse og forvaltning på Svalbard skjer med grunnlag i Svalbardtraktaten av 1920. Traktatens artikkel 2 bekrefter Norges rett og langt på vei også plikt til å sørge for å verne naturen på Svalbard. Bestemmelsen må dessuten sees på som en særlig henstilling fra traktatpartene om vern av naturen på Svalbard. Traktaten forutsetter ikke at den virksomhet som drives skal være unndratt norsk regulering og kontroll. Det er like rett til visse typer virksomheter traktaten sikrer traktatpartene. I kraft av suvereniteten kan Norge regulere adgangen til å utøve også de typer virksomhet som er omtalt i traktaten.

I Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) gjengis en utredning av professor dr. juris Geir Ulfstein om de folkerettslige sider ved innføring av et gebyr for tilreisende. Utredningen viser til Svalbardtraktaten art. 1 som gir Norge suverenitet over Svalbard med de begrensninger som følger av traktatens øvrige bestemmelser. Dette innebærer i utgangspunktet at Norge står fritt til å fastsette de reguleringer, inkludert avgifter og gebyr, som måtte finnes tjenlige. Utredningen slår fast at verken alminnelig folkerett eller spesielle konvensjoner Norge er tilsluttet utenom Svalbardtraktaten hindrer innføring av et gebyr for tilreisende.

6. Praksis i andre land

Man har rundt om i verden ulike typer gebyrer og avgifter knyttet til innreise og utreise, til overnatting eller andre tjenester samt flyplasskatter og lignende. På Seychellene blir turistnæringen og turistene skattet ut i fra miljøhensyn, turist/miljøavgiften ligger på opp mot 100 USD pr. pers. På Galapagos er også gebyret på 100 USD. Det finnes eksempler på flere land, bl.a. USA, der det er gebyr for tilgang til nasjonalparker eller andre verneområder.

7. Departementets forslag om et miljøgebyr for de tilreisende til Svalbard

7.1 Geografisk virkeområde for miljøgebyret

7.1.1 Bakgrunn

I den alminnelige høringen i 2005 foreslo departementet at en først må betale gebyr når en går i land på øygruppen. Da det er personer som går i land som medfører de største miljøproblemene, mener departementet det er naturlig at man først må betale gebyr når en går i land på øygruppa. Med en slik tolkning unngår man også problemer i forhold til havrettskonvensjonens regler om uskyldig gjennomfart.

Det var flere instanser som kommenterte departementets forslag om geografisk virkeområde i høringen. Utenriksdepartementet slutter seg til forslaget av hensyn til Havrettskonvensjonen. Sysselmannen støtter forslaget da det ikke er vanlig med cruise til Svalbard uten at det foretas ilandstigning.

WWF og Svalbard Reiselivsråd støtter ikke departementets forslag til geografisk avgrensning, og mener at også turister som befinner seg på en cruisebåt langs kystlinjen bør betale gebyret da disse også har forurensningsevne.

7.1.2 Departementets merknader og forslag

På bakgrunn av den tolkningen av havrettskonvensjonen som er lagt til grunn i forarbeidene til svalbardmiljøloven, mener departementet at man ikke kan ilegge et gebyr dersom passasjerene ikke går i land. De sikkerhets- og miljømessige sider ved skipstrafikken generelt faller utenfor kjerneområdet for det miljøgebyret er ment å dekke, se forøvrig under punkt 5.

7.2 Størrelsen på miljøgebyret

7.2.1 Bakgrunn

I NOU 1999:21 heter det på s. 195 at størrelsen på gebyret bør fastsettes med den bakgrunn at hensikten med gebyret er at den som besøker Svalbard skal være med og betale utgifter til skjøtsel, tilrettelegging, informasjon m.v. I den alminnelige høringen foreslo departementet et gebyr på NOK 150 pr. person pr. innreise.

Av de instansene som uttaler seg konkret om gebyrets størrelse, støtter Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet, Svalbard Reiselivsråd og FRIFO forslaget. Direktoratet for naturforvaltning mener at gebyret ikke må settes lavere enn 150 kr, og at et så lavt beløp neppe vil få negative konsekvenser for næringslivet på Svalbard. WWF foreslår et gebyr som er differensiert etter hva slags aktivitet som utøves og på hvilke geografiske områder. Sysselmannen ønsker at gebyret skal være på kr 100 under forutsetning av at alle bortsett fra de fastboende skal betale gebyret.

7.2.2 Departementets merknader og forslag

Departementet har i sitt forslag tatt utgangspunkt i prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. De tilreisende skal være med å bidra til å dekke kostnadene knyttet til miljøpåvirkningen de er årsak til. Departementet legger imidlertid også vekt på at gebyret ikke skal være så høyt at det representerer en økonomisk hindring for de tilreisende, eller får betydning for inntjeningen i det lokale reiselivet. Sett i forhold til prisen på cruise eller fly til Svalbard vil ikke et gebyr på NOK 150 være avgjørende for om man reiser eller ikke. Departementet mener dette vil gjelde særlig for yrkesreisende, men også for andre tilreisende som for eks. besøkende til fastboende. Dermed ser ikke departementet behov for et lavere gebyr selv om man nå foreslår at alle skal betale miljøgebyret med unntak av de fastboende.

Når det gjelder spørsmålet om differensiert gebyr ut i fra hva slags type ferdsel som er mest miljøbelastende, vil departementet peke på at man ønsker en enklest mulig gebyrordning. Departementet ser ikke at fordelene ved en slik differensiering vil oppveie ulempene knyttet til for eksempel innkrevingen.

7.3 Personavgrensning - hvem som skal omfattes av miljøgebyrordningen

7.3.1 Bakgrunn

Etter ordlyden i svalbardmiljøloven § 78 skal "den som besøker" Svalbard være omfattet av miljøgebyrordningen med unntak av "fastboende". Svalbardmiljøloven § 3 definerer fastboende som person som er gyldig innført i befolkningsregisteret for Svalbard, og tilreisende som andre personer enn fastboende.

Det går fram av både NOU 1999:21 og Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) at departementet kan vurdere om andre grupper enn fastboende kan være unntatt fra gebyrordningen. Departementet foreslo i den alminnelige høringen at personer som kommer for å utføre arbeid eller studere ikke skal betale gebyr, med unntak av deltakere på kurs og konferanser.

Flyselskapenes Landsforening og Universitetet i Tromsø støttet i høringen de foreslåtte avgrensningene. Longyearbyen Lokalstyre ønsket at besøkende til fastboende også skal være unntatt fra å betale gebyr, da det er viktig for trivselen til de fastboende at de kan få besøk av slekt og venner fra fastlandet. Sysselmannen og Direktoratet for naturforvaltning mente det foreslåtte systemet innebærer mange vanskelige avgrensninger, og ønsker et system hvor alle bortsett fra fastboende betaler. Avinor pekte på at det er noe uklart om man skal betale gebyr når man er på en kombinasjonsreise, men at disse ut fra et likhetshensyn også bør betale. AECO mente at likhetshensyn taler mot de omfattende unntakene som foreslås av departementet, og mente at kun fastboende bør unntas fra gebyrplikten. Reiselivsbedriftenes landsforening og Svalbard Reiselivsråd mente hensynet om at forurenser betaler tilsier at man ikke bør innføre unntak fra betalingsplikten. WWF mente det vil oppstå tvilstilfeller ved den foreslåtte ordningen, og at offisielle besøk fra norske myndigheter og deres gjester i alle fall bør betale avgiften.

7.3.2 Departementets merknader og forslag

Bakgrunnen for departementets forslag i høringen var at det kunne virke urimelig å pålegge de som må reise til Svalbard for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver et gebyr. Under departementets forberedelser av forslaget hadde flere instanser pekt på at gebyret ville kunne ha konsekvenser for næringslivet på Svalbard.

Flertallet av høringsinstansene går nå i mot departementets forslag til personavgrensning, og ønsker en mer omfattende gebyrordning. Departementet er enig i at en ordning der alle tilreisende betaler miljøgebyret med unntak av de fastboende er mest i samsvar med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. For å sikre respekt og forståelse for miljøgebyret er det viktig at alle tilreisende er med på å dekke kostnadene for å hindre skadelig påvirkning på natur- og kulturminner på Svalbard, og kostnadene for å legge til rette for en høy opplevelsesverdi ved reiser til Svalbard. Med en slik personavgrensning forskjellsbehandler man ikke de ulike gruppenes bruk av naturen, og medvirker til at de som kan få tildelt fondsmidler også har vært med og bidratt til fondet, for eks. forskere. Dersom alle tilreisende med unntak av fastboende skal betale miljøgebyret, unngår man vanskelige avgrensingsproblemer og tvilstilfelle, og gjør innkrevningen av gebyret mye enklere og mindre kostnadskrevende. I sum vil dette kunne øke inntektene til fondet betydelig. Flere av høringsinstansene har pekt på at et så lavt gebyr trolig ikke vil ha konsekvenser for næringslivet på Svalbard. Departementet mener derfor at miljøgebyrets gode formål og beskjedne størrelse tilsier at det bare er de fastboende som får unntak fra gebyret.

7.4 Ansvar for betaling og praktiske ordninger for betaling av miljøgebyret

7.4.1 Bakgrunn

Ansvar for betaling av gebyret ligger etter ordlyden i svalbardmiljøloven § 78 hos "den som besøker Svalbard". Utgangspunktet er da at det er den enkelte reisende som plikter å betale. Men paragrafen hjemler også en adgang til i forskrift å pålegge reisearrangør å kreve inn gebyret. Justisdepartementets Lovavdeling uttaler i brev av 19. juli 2004 at "Forskjellen mellom å pålegge en reisearrangør å kreve inn gebyret og å pålegge vedkommende å betale gebyret, vil praktisk sett være ganske liten. Vi antar derfor at § 78 må forstås slik at den gir rom for praktiske ordninger der reisearrangører pålegges et ansvar for at gebyret blir betalt."

Departementet foreslo i høringen at individuelle reisende med egen båt skal betale gebyr samtidig med at de melder fra om reisen til Sysselmannen dersom de har planer om å gå i land. For passasjerer på oversjøiske cruiseskip og kystcruise foreslo departementet at ansvaret for betaling pålegges turoperatøren. For flypassasjerer foreslo departementet at de selv er ansvarlig for betaling på overnattingssted evt. andre angitte plasser, og at de får utdelt informasjon om plikten til å betale på flyet, samtidig som det gis informasjon over høyttaler.

Flyselskapenes Landsforening støtter i høringen Miljøverndepartementets pragmatiske og løsningsorienterte forslag til innkreving og at ansvaret for betaling ligger hos den enkelte reisende. Kings Bay støtter forslaget til innkreving av gebyr fra cruisebåtturister fra den enkelte turoperatør. Sysselmannen er skeptisk til innkreivingsordningen fordi unntakene vil hindre en effektiv, rettferdig og minst mulig administrativ og økonomisk belastende innkreving. Samtidig vil det være umulig å gjennomføre kontroll. Sysselmannen og Direktoratet for naturforvaltning ønsker at gebyret bør legges på flybilletten med en refusjonsordning for fastboende. Direktoratet for naturforvaltning støtter ellers departementets forslag til innkreving fra cruiseturister og andre reisende med egen båt. AECO mener forskjellen på innkreving av gebyret, med en automatisk betaling for cruiseturister og en mer "frivillig betaling" for andre besøkende, vil bli oppfattet som urettferdig. WWF ønsker en løsning hvor cruisebåtene betaler avgiften på forhånd eller under oppholdet på Svalbard, slik at miljøsertifikatet kan deles ut til passasjerene på Svalbard. Longyearbyen Lokalstyre mener den beste løsningen må være å betale ved innkvartering på overnattingssted.

Svalbard Reiselivsråd peker på at forslaget Miljøverndepartementet presenterer vil være svært ressurskrevende å praktisere. Nærings- og handelsdepartementet og Friluftslivets fellesorganisasjon peker på at ordningen departementet legger opp til med et ansvar for den enkelte å betale gebyret pålegger myndighetene et stort ansvar når det gjelder å få ut informasjon om gebyret til de tilreisende, samtidig som det må være enkelt å få betalt. Nærings- og handelsdepartementet påpeker også at de som krever inn miljøgebyr bør motta en viss kompensasjon for arbeidet forbundet med dette.

På bakgrunn av høringsuttalelsene, har departementet arbeidet med å finne fram til et enklere system for innkreving av gebyret. Departementet ønsker en ordning som er mest mulig automatisert og som krever minimalt av kontrolltiltak. For å få et enkelt og oversiktlig regelverk, er det viktig at innkrevingen skjer på en kostnadseffektiv og lite byråkratisk måte. Med dette som utgangspunkt fremmer departementet forslag om at betaling av miljøgebyret blir knyttet til kjøp av billett for reise til Svalbard, først og fremst flybillett og cruisebillett. Unntak blir gjort for tilreisende med egen båt som har meldeplikt etter turistforskriften. Et slikt system vil ikke fange opp absolutt alle tilreisende til Svalbard, men her må hensynet til

en enkel innkrevingsordning gå foran. De tilreisende som ikke omfattes av gebyrplikten slik den nå er definert, kan evt. på frivillig grunnlag betale miljøgebyret til sekretariatet for fondet.

Opplegget innebærer at flyselskapene og cruiseselskapene blir pålagt å legge på kr 150 på fly- og cruisebilletter. Selskapene får da et ansvar for at gebyret blir lagt på billetten og betalt.

7.4.2 Individuelle reisende med egen båt som har meldeplikt etter turistforskriftens § 7-departementets merknader og forslag

Individuelle reisende med egen båt skal som hovedregel melde fra om reisen til Sysselmannen etter turistforskriftens § 7. Denne gruppen kan betale gebyr samtidig med at de melder fra om reisen til Sysselmannen dersom de har planer om å gå i land. Sysselmannen støtter i sitt høringssvar en slik løsning for denne gruppen tilreisende. Selv om man fraviker fra prinsippet om at gebyret skal knyttes til kjøp av billett, mener departementet at et unntak for denne gruppen ikke kompliserer innkrevningen da man allerede har et system der disse tilreisende enkelt kan betale miljøgebyret. Miljøverndepartementet foreslår derfor at innkreving fra individuelle reisende med egen båt skjer i forbindelse med melding til Sysselmannen.

7.4.3 Passasjerer på oversjøiske cruiseskip – departementets merknader og forslag

Når det gjelder betaling av gebyret for passasjerer på oversjøiske cruiseskip, vil utgangspunktet her være at betalingsplikten knyttes opp til kjøp av cruisebillett ved at gebyret legges direkte på billettprisen og innkreves av cruiseselskapene. Ansvar for betaling legges på turoperatøren.

Utgangspunktet er da at det er cruiseselskapet, evt. via sin agent, som må sørge for at miljøgebyret blir betalt inn til sekretariatet for fondet på vegne av de av deres passasjerer som går i land. Betaling kan mest praktisk skje direkte til sekretariatet til fondet og være knyttet til rapporteringsplikten etter turistforskriften § 7, 7. ledd. Bakgrunnen er at det vil være betydelig enklere å administrere en betalingsordning via agent eller direkte fra operatør som ikke har agent. Agenten har allerede i dag etter sesongen all den informasjon som skal til for å kunne betale miljøgebyret. Agenten vil også via cruiseselskapet ha oversikt over de av passasjerene som er skiftet ut i Longyearbyen med fly. Disse passasjerene vil da allerede har betalt miljøgebyret via flybilletten, og det må derfor samordnes slik at de ikke betaler miljøgebyret en gang til ved kjøp av cruisebillett.

7.4.4 Passasjerer på kystcruise – departementets merknader og forslag

De fleste passasjerer på kystcruise kommer til Svalbard med rutefly, og vil dermed ha betalt miljøgebyret ved kjøp av flybillett. Det legges derfor ikke opp til en egen innkrevingsordning for denne typen tilreisende.

7.4.5 Flypassasjerer - departementets merknader og forslag

Når det gjelder betaling av gebyret for flypassasjerer, vil utgangspunktet også her være at betalingsplikten knyttes opp til kjøp av flybillett. Ansvar for betaling legges på turoperatøren og betales som en del av luftfartsavgiftene i Longyearbyen. Dette er en praktisk løsning som gjør betaling av miljøgebyret mest mulig automatisert og enkel for de tilreisende. Avinor og NHO Luftfart har i brev av 29. mai 2006 gått i mot en slik innkrevingsordning bl.a. fordi de mener det er prinsipielt uheldig at de skal kreve inn miljøgebyret på vegne av staten og få en økonomisk risiko som følge av det. Avinor og NHO Luftfart ønsker i stedet en lokal løsning, for eksempel ved at miljøgebyret blir betalt på flyplassen i Longyearbyen knyttet til ankomst eller avreise. Departementet viser til at man i høringen i 2005 foreslo en lokal løsning, men at det var store innvendinger mot dette.

Samferdselsdepartementet har vurdert de ulike innkrevingsløsningene som er foreslått av Miljøverndepartementet, Avinor AS og NHO Luftfart. Samferdselsdepartementet skriver i brev av 28. juni 2006 at etter deres oppfatning vil en løsning der Avinor AS krever inn miljøgebyret sammen med andre gebyrer som kreves inn fra flyselskapene være den beste. Forutseningen for dette er at Avinor AS får full kompensasjon for de ekstrakostnadene som selskapet vil bli påført og ikke påføres økonomisk risiko. Miljøverndepartementet vil presisere at det foreslåtte innkrevningssystemet legger opp til at Avinor står som mottaker av gebyret, og videreformidler det til miljøfondet. Avinors rolle blir å være en betalingskanal, og det legges ikke opp til at Avinor blir stående ansvarlig overfor miljøfondet dersom flyselskapene ikke betaler. Se nærmere om dette under avsnittet om økonomiske og administrative konsekvenser.

Arbeidet med miljøgebyret har vist at det medfører problemer dersom en ikke legger gebyret på alle flybilletter til Svalbard. Departementet foreslår derfor at alle som kjøper flybillett til Svalbard skal betale gebyret som en del av flybilletten. Dermed unngår man problemer knyttet til de ulike unntakene som var foreslått tidligere.

Noen av passasjerene på de oversjøiske cruisebåtene blir skiftet ut i Longyearbyen. Dette skjer ofte med charterfly eller rutefly. Konsekvensen av departementets forslag er at gebyret knyttes til flyreisen for denne gruppen tilreisende. Ofte vil det vel være en pakketur der flybillett og båtbillett er kjøpt samlet. Cruiseoperatøren må da samordne det slik at disse passasjerene ikke betaler gebyr på båtbilletten for på den måten å hindre dobbeltbetaling.

Det må på likevel gjøres ett unntak fra gebyrplikten. Det følger av svalbardmiljøloven at de fastboende på Svalbard ikke skal betale gebyr. Det må derfor etableres en refusjonsordning slik at de fastboende kan få refundert sine utgifter. Justisdepartementets Lovavdeling har i brev av 19. mai 2006 uttalt at de er enige med Miljøverndepartementet i at svalbardmiljøloven § 78 gir hjemmel for å pålegge fastboende å betale gebyret med etterfølgende refusjon. Miljøverndepartementet viser til at Sysselmannen i høringen foreslo en refusjonsordning, og pekte på at dette var den mest rettferdige, effektive og minst kostnadskrevede måten å håndtere unntaket for de fastboende på.

Departementet har lagt vekt på å finne en refusjonsordning som er enkel og lite byrdefull for de fastboende. Sysselmannen kan som sekretariat for miljøfondet administrere en slik ordning. De fastboende må da kontakte Sysselmannen og kreve refusjon ved å legge fram kvittering for reisen, evt. del av en billett eller kvittering for elektronisk reise. Sysselmannen kan på sine nettsider eller fondets nettsider legge ut et skjema som en fyller ut med navn, angir navn/nr på flyreisen og oppgir bankkontonummer for utbetaling av refusjonen. Slike skjema kan også fysisk være tilgjengelige på flyplassen og hos Sysselmannen, og på flyplassen kan det være en postkasse el. lign. der skjemaet kan leveres. Alternativt kan de fastboende sende kvittering for reisen pr. post eller e-post til Sysselmannen, evt. møte opp hos Sysselmannen. Sysselmannen vil da ved å sjekke befolkningsregisteret som de har tilgang til, kunne utbetale refusjonen.

Sysselmannen har vurdert sekretariatet for miljøfondets ressursbehov knyttet til en refusjonsordning. Sysselmannen har utarbeidet et estimat som tilsier at det vil være ca 15 000 fastboende som kommer med fly til Svalbard hvert år. Med en manuell refusjonsordning, vil det være behov for i undrekkant av ett årsverk for å administrere selve refusjonsordningen, se nærmere om dette under punkt 8.

7.4.6 Overgangsordninger

Utgangspunktet for betalingsplikt er i følge forskriftsforslaget knyttet til tidspunktet der en kjøper billett. Det vil si at de som kjøper billett etter 1. januar 2007 skal betale gebyr.

Dette vil medføre mindre inntekter til fondet det første året. Siden innkreving skjer via Avinor kan det bli problematisk da de fakturerer flyselskapene ut i fra tallet på passasjerer og har ikke kjennskap til når flybilletten er kjøpt. Basert på erfaring fra tidligere år har departementet fått opplyst at ca 20 % av flybillettene til Svalbard for inneværende år er solgt året før. Avinor kan da gjøre et generelt fratrukk på 20 % når de fakturerer flyselskapene det første året.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Informasjon

Miljøverndepartementet har alt satt i gang arbeidet med en informasjonsbrosjyre om miljøgebyret og Svalbard miljøvernfond. Det er alt satt av midler til dette på departementets budsjett.

8.2 Generelt om virkningen for reiselivet m.m.

Siden 1995 er det regelmessig gjennomført gjesteundersøkelser blant de besøkende på Svalbard, og man har derfor en del kunnskap om gjestene. En undersøkelse fra 1995 antyder at man er villig til å betale ca NOK 250 for å bidra til å ta vare på naturmiljøet på Svalbard. Gebyret vil utgjøre en svært begrenset del av de tilreisendes samlede kostnader. Departementet legger til grunn at alle som besøker Svalbard har reisekostnader av en slik størrelsesorden at de også må kunne forutsettes å kunne betale et mindre gebyr.

Det er lite trolig at innføring av et miljøgebyr for tilreisende vil kunne ha markedsmessige virkninger for reiselivet av betydning. Det er videre etter departementets oppfatning lite trolig at et mindre miljøgebyr vil gjøre at reisearrangørene heller velger å avstå fra å tilby reiser til Svalbard. Departementet vil vise til at Svalbard kan tilby en villmarksnatur som er unik. Erfaringer fra andre land har vist at destinasjoner som er enestående, og dermed ikke kan erstattes av andre, ikke har opplevd svikt i turisttrafikken etter innføring av lignende avgifter. Forståelsen for et gebyr øker i områder der naturen er sårbar, og gebyret er begrunnet i miljøhensyn.

Når det gjelder det lokale næringslivet ut over reiselivet og forsknings- og utdanningsinstitusjoner, mener departementet at gebyrets beskjedne størrelse og gode formål tilsier at også denne gruppen miljøpåvirkere skal betale. Som tidligere nevnt vil alle som besøker Svalbard har reisekostnader av en slik størrelsesorden at de også må kunne forutsettes å kunne betale et mindre gebyr.

I NOU 1999:21 heter det at lovforslaget kan medføre at forvaltningen kan få flere arbeidsoppgaver, herunder administrasjon av et evt. gebyr for tilreisende og miljøvernfond. Se nærmere om dette under omtalen av konsekvensene av den enkelte betalingsordningen.

8.3 Inntekter fra miljøgebyret til Svalbards miljøvernfond

I NOU 1999:21 heter det at "dersom man legger til grunn at det er ca. 60 000 tilreisende til Svalbard hvert år, vil et gebyr på kr 150 utgjøre ca 9 mill. kr. årlig." Sysselmannen har anslått at man ved den gebyrordning som ble foreslått i høringen i 2005, ville få en inntekt til miljøfondet på nærmere 7 millioner kroner. I St. prp. nr. 1 (2005-2006) er det lagt opp til en

inntekt til miljøvernfondet på kr 5,4 mill. i 2006. Dette forutsatte en ikrafttredelse av et gebyr for tilreisende i løpet av 2006.

Basert på opplysninger fra Sysselmannen var tallet på reisende med fly til Svalbard i 2005 ca 50 000. Av disse er om lag 15 000 fastboende. I følge Svalbard reiseliv er det ca 30 000 besøkende som kommer til Svalbard sjøveien, av disse er ca 1/3 mannskap som ikke løser billett. Basert på disse tallene vil et gebyr på kr 150 gi en inntekt på ca 8,2 mill kr til miljøfondet årlig fra miljøgebyret. Da er det også tatt hensyn til inntekter fra reisende med egen båt.

Det legges opp til en overgangsordning i 2007 basert på at ca 20% av ruteflybillettene er solgt før ikrafttredelsen av gebyrforskriften. Basert på anslag fra bransjen, vil departementet anta at omlag 50% av cruisebillettene er solgt før gebyrforskriften trer i kraft. Inntektene til fondet i 2007 vil da være 5,2 mill. kr.

Inntektene fra miljøgebyret vil ikke gå uavkortet inn i miljøvernfondet. Deler av gebyret vil gå til å dekke de administrative kostnadene knyttet til innkrevningen, og det vil bli gjort nærmere rede for dette i omtalen av konsekvensene av den enkelte innkrevningsordningen. Kompensasjon til de som skal stå for innkrevning og mottakere av midlene samt Sysselmannen, vil bli omtalt nedenfor. Man vil kunne estimere samlet utgift knyttet til innkrevningen av gebyret og refusjonsordningen på om lag 1 000 000 kr. De totale årlige inntektene til Svalbards miljøvernfond fra miljøgebyret vil da ligge på om lag 7 200 000 kr.

8.4 Betaling og innkreving fra individuelle reisende med båt som har meldeplikt etter turistforskriftens § 7

8.4.1 Administrative konsekvenser

Individuelle reisende med egen båt må allerede i dag kontakte Sysselmannen for å oppfylle sin meldeplikt, og kan betale miljøgebyret samtidig. Det vil derfor ikke innebære noe merarbeid for denne gruppen tilreisende.

Sysselmannen må etablere en betalingsrutine, noe som kan gjøres enkelt ved at man betaler direkte inn på fondskontoen. Det vil trolig ikke innebære noe vesentlig merarbeid for Sysselmannen.

8.4.2 Økonomiske konsekvenser

Ut fra tidligere statistikker kan man legge til grunn at Sysselmannen behandler om lag 50 slike meldinger årlig. Da det ikke vil være noe vesentlig mer arbeidskrevende å kreve inn gebyret i tillegg til meldingsbehandlingen, legger departementet til grunn at det ikke vil medføre en økonomisk belastning av betydning. Evt. utgifter vil Sysselmannen kunne få dekket av de fondsmidlene som blir satt av til administrasjon.

8.5 Betaling og innkreving fra oversjøiske cruisepassasjerer

8.5.1 Administrative konsekvenser

Departementet foreslår at for passasjerer på oversjøisk cruise, vil betaling skje via turoperatør. Da man allerede i dag er forpliktet til å rapportere til Sysselmannen om all turoperatørvirksomhet og seilinger etter at de har funnet sted, kan betaling av gebyret knyttes til denne rapporteringen. Sysselmannen vil som sekretariat for miljøvernfondet stå som mottaker av betalingen.

8.5.2 Økonomiske konsekvenser

Cruiseoperatøren får et betalingsansvar. Der det er cruiseselskapenes agent som står for kontakten med Sysselmannen, kan betaling av miljøgebyret innebære et visst merarbeid for agenten i forbindelse med rapporteringen.

Sysselmannen må etablere en betalingsrutine, noe som kan gjøres enkelt ved at man betaler direkte inn på fondskontoen. I 2003 besøkte 28 cruiseskip Svalbard. Betaling av miljøgebyret vil medføre et visst merarbeid knyttet til behandlingen av rapporteringen fra disse skipene.

Det blir et spørsmål om merarbeidet for cruiseselskapene, evt. deres agenter og Sysselmannen er av en slik karakter at det bør kompenseres økonomisk. I den alminnelige høringen foreslo departementet at innkrever skulle få en fast prosentvis andel av det innkrevde beløpet, men presiserte at man har lovhemmel til å pålegge cruiseselskapene, evt. deres agenter et slikt innkrevningsansvar uten økonomisk kompensasjon. Departementet opprettholder sitt forslag om at det bør åpnes for en viss økonomisk kompensasjon, men da med utgangspunkt i de faktiske kostnadene innkrevningen medfører. Kompensasjonen må imidlertid ikke være av en slik størrelse at det kommer i strid med miljøgebyrets formål og legitimitet.

Ekstra behandlingstid for Sysselmannen i forbindelse med rapporteringen kan man sette til noen dagsverk. For cruiseselskapene, legger departementet til grunn at de enkelt kan legge til gebyret i sine ordinære driftskostnader, og ikke ha noen stor jobb med å endre på systemer eller billetter. Det merarbeidet agenten vil få i forbindelse med rapporteringen og betalingen, vil trolig være lite. Den økonomiske kompensasjonen må settes tilsvarende. Cruiseselskapene og agentene kunne få beholde maksimum 5% av det beløpet de krever inn. Basert på tidligere statistikker over antall passasjerer på oversjøiske cruiseskip, kan man estimere kompensasjonsutgifter på ca 150 000 kr.

8.6 Betaling og innkreving fra flypassasjerer

8.6.1 Administrative konsekvenser

Dersom miljøgebyret innkreves av flyselskapene ved betaling av flybillett, slik som departementet foreslår, vil dette innebære et visst merarbeid for flyselskapene og Avinor ved utarbeidelse av systemer for gebyrinnkreving og viderebetaling. Også selve gjennomføringen vil kunne kreve ekstra ressurser. Videre foreslår departementet at flypassasjerene får utdelt informasjon om miljøgebyret på flyet. Det vil bety en tilleggsoppgave for de ansatte i kabinen på flyet, og dermed ha konsekvenser for flyselskapene. Avinor skriver i brev av 29. mai 2006 at de vil måtte gjøre systemendringer, trolig øke bemanningen og etablere rutiner for innkreving, avregning, kreditering. Om konsekvensene for flyselskapene skriver NHO Luftfart i brev av 29. mai 2006 at de foruten selve innkrevningen, må foreta systemendringer og etterfølgende avregning, overføring av gebyret fra salgssted til flyselskap, etablering av nye rutiner, økt bemanning etc.

8.6.2 Økonomiske konsekvenser

Opplegget innebærer at flyselskapene blir pålagt å legge på kr 150 på flybilletter. Selskapene får da et ansvar for at gebyret blir lagt på billetten og betalt. Miljøgebyret skal betales sammen med luftfartsavgiftene som betales knyttet til avgang i Longyearbyen. Avinor står som mottaker av gebyret, og videreformidler det til miljøfondet. Avinors rolle blir å være en betalingskanal, og det legges ikke opp til at Avinor blir stående ansvarlig overfor miljøfondet dersom flyselskapene ikke betaler.

I det tidligere høringsnotatet skisserte departementet som en mulig løsning med kompensasjon for administrative konsekvenser etter en fast prosentsats. I høringsuttalelsen til Utenriksdepartementet redegjøres det imidlertid for at en kompensasjonsordning må være innenfor rammen av artikkel 8 i Svalbardtraktaten. For at dette skal være tilfelle må en eventuell kompensasjon ikke overskride de faktiske merutgiftene reisearrangørene har blitt påført i forbindelse med implementeringen av gebyrordningen. Som følge av dette foreslår departementet å gi kompensasjon for merutgifter til administrasjon ut i fra dokumenterte merutgifter. Avinor og NHO Luftfart har på nåværende tidspunkt ikke kunnet utgiftsfeste de administrative konsekvensene som de har pekt på.

Basert på statistikken over antall flypassasjerer, vil 5% av det innkrevde beløpet utgjøre ca kr 375 000 som Avinor og flyselskapene vil kunne få som kompensasjon.

8.7 Refusjonsordning for de fastboende

8.7.1 Administrative konsekvenser for Sysselmannen og de fastboende

Sysselmannen har i brev av 27. april 2006 gjort rede for forventede administrative konsekvenser for en ordning hvor de fastboende får refundert kr 150 per flyreise som følge av at gebyret automatisk innkreves ved betaling av flybillett. Antall reisende som ankom Svalbard med fly i 2005 var ca 50 000. Av disse var ca 30 000 gjester ved overnattingssteder i Longyearbyen. En del tilreisende overnatter privat. Sysselmannen har anslått dette til å være ca 5000. Dette vil si, at det er ca 15 000 flyreiser til Svalbard foretatt av fastboende pr år.

Refusjonsordningen innebærer for de fastboende at de må kontakte Sysselmannen som sekretariat for Svalbard miljøvernfond og kreve refusjon ved å legge fram kvittering for reisen, evt. del av en billett eller kvittering for elektronisk reise. Sysselmannen kan på sine nettsider eller fondets nettsider legge ut et skjema som en fyller ut med navn, angir navn/nr på flyreisen og oppgir bankkontonummer for utbetaling av refusjonen. Slike skjema kan også fysisk være tilgjengelige på flyplassen og hos Sysselmannen, og på flyplassen kan det være en postkasse el. lign. der skjemaet kan leveres. Alternativt kan de fastboende sende kvittering for reisen pr. post eller e-post til Sysselmannen, evt. møte opp hos Sysselmannen.

Sysselmannen baserer sin videre beregning på forutsetning om manuell håndtering av refusjonsordningen da det ikke anses som realistisk å få iverksatt automatiserte ordninger allerede ved oppstart av gebyrordningen. Sysselmannen beregner anslagsvis 5-10 min per refusjonskrav. Med 15 000 refusjonskrav per år og en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 5 min komme man opp i ca $\frac{3}{4}$ årsverk. På bakgrunn av denne beregningen forventer Sysselmannen at det vil medgå $\frac{3}{4}$ - 1 årsverk for å administrere selve refusjonsordningen ved oppstart av refusjon av miljøgebyret.

Jo lenger man etter hvert kommer i å automatisere refusjonsordningen ved hjelp av tekniske løsninger – jo mindre antas ressursbehovet å være.

8.7.2 Økonomiske konsekvenser for Sysselmannen og de fastboende

Sysselmannen mener det vil medgå $\frac{3}{4}$ årsverk for å administrere selve refusjonsordningen ved oppstart av refusjon av miljøgebyret. Man kan estimere utgifter til dette på ca 400 000 kr. For de fastboende vil flybilletten bli kr 150 dyrere, men dette vil de kunne få refundert på en måte som ikke medfører ekstra økonomiske utlegg for dem.

9. Forskriftsforslaget

Forskrift om miljøgebyr for tilreisende til Svalbard

Fastsatt ved kgl.res.2006 med hjemmel i lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 78. Fremmet av Miljøverndepartementet.

§ 1. Gebyr og formål

Reisende til Svalbard skal betale et miljøgebyr. Formålet med gebyret er at miljøpåvirker skal bidra til at det blir satt i verk skjøtselstiltak, forebyggende tiltak, informasjonstiltak og lignende for å ivareta Svalbards særegne villmarksnatur og kulturminner. Gebyret går inn i Svalbards miljøvernfond.

§ 2. Geografisk avgrensning

Forskriften gjelder for reisende til Svalbards landområder.

§ 3. Gebyrplikt

Ved kjøp av billett for reise til Svalbard innkreves det fra turoperatøren et miljøgebyr på kr 150,-.

Individuelle reisende med egen båt som har meldeplikt etter turistforskriftens § 7 skal betale miljøgebyr på kr 150,- i forbindelse med melding til Sysselmanen.

§ 4. Refusjon

Fastboende på Svalbard er unntatt fra plikten til å betale gebyr etter forskriften her, jf. svalbardmiljøloven § 3 første ledd bokstav i, og kan kreve gebyret refundert av Svalbard miljøvernfond.

§ 5. Dispensasjon

Miljøverndepartementet kan dispensere fra forskriften når særlige grunner taler for det.

§ 6. Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene i forskriften eller vedtak i medhold av forskriften blir gjennomført, kan Sysselmanen fastsette tvangsmulkt i medhold av svalbardmiljøloven § 96.

§ 7. Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne forskrift, straffes med bøter.

§ 8. Ikrafttredelse og endring

Denne forskrift trer i kraft 1. januar 2007. Miljøverndepartementet kan endre forskriften.

10. Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriftsforslaget

Til § 1 Gebyr og formål

Paragrafen fastslår både gebyrplikten i tillegg til å gjøre rede for formålet. Formålet med gebyret er å muliggjøre aktive informasjons- og skjøtselstiltak i tråd med Regjeringens overordnede mål for ivaretagelsen av Svalbards særegne villmarksnatur. Hensikten med gebyret er at den som besøker Svalbard skal være med og betale utgifter til skjøtsel, tilrettelegging, informasjon mv. Gebyret skal ikke være så høyt at det representerer en økonomisk hindring for de tilreisende, eller får betydning for inntjeningen i det lokale reiselivet. Det blir også presisert at gebyret går inn i Svalbards miljøvernfond, jf. svalbardmiljøloven § 98.

Til § 2 Geografisk avgrensning

Det er personer som ferdes på land som utgjør den største direkte belastningen for natur- og kulturmiljøet på Svalbard. Det er derfor naturlig at man først må betale gebyr når en går i land på øygruppa. Med en slik avgrensning unngår man også problemer i forhold til havrettskonvensjonens regler om uskyldig gjennomfart.

Til § 3 Gebyrplikt

Tilreisende med egen båt vil betale gebyret på forskudd i forbindelse med melding til Sysselmannen. Når det gjelder cruisepassasjerer, legger departementet til grunn at de har betalt gebyret som en del av sin billett. Men betaling fra turoperatør kan skje etterskuddsvis. Forskriftsutkastet åpner for dette ved at departementet kan dispensere, jf. §5.

Svalbardmiljøloven § 78 må forstås slik at den også gir rom for praktiske ordninger der reisearrangører pålegges et ansvar for at gebyret blir betalt. I de tilfeller der man er deltager i et opplegg arrangert av en reisearrangør, kan det være mest hensiktsmessig at ansvaret for innkreving og betaling ligger hos reisearrangøren.

Departementet legger derfor opp til at ansvaret for betaling av miljøgebyret for cruisepassasjerer på oversjøiske cruiseskip legges på turoperatøren. All turoperatørvirksomhet og seilinger skal rapporteres til Sysselmannen etter at de har funnet sted, jf. turistforskriften § 7, 7. ledd. Man kan da knytte betaling av gebyret til denne rapporteringen.

Til § 4 Refusjon

Departementet har lagt vekt på å finne en refusjonsordning som er enkel og lite byrdefull for de fastboende. Det vil i starten være nødvendig med en manuell håndtering av refusjonsordningen. De fastboende må kontakte Sysselmannen og kreve refusjon ved å legge fram kvittering for reisen, evt. del av en billett eller kvittering for elektronisk reise.

Sysselmannen kan på sine nettsider eller fondets nettsider legge ut et skjema som en fyller ut med navn, angir navn/nr på flyreisen og oppgir bankkontonummer for utbetaling av refusjonen. Man vil etter hvert forsøke å automatisere refusjonsordningen ved hjelp av tekniske løsninger.

Til § 5 Dispensasjon

Miljøverndepartementet kan gjøre unntak fra forskriften når særlige grunner foreligger. Det er vanskelig å si noe konkret om hva som må til av særlige grunner for å gjøre unntak, men se kommentarene til § 3. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil.

Til § 6 Tvangsmulkt

Bestemmelsen viderefører svalbardmiljølovens bestemmelse om tvangsmulkt, jf. lovens § 96.

Til § 7 Straff

Bestemmelsen viderefører svalbardmiljølovens bestemmelse om straff, jf. lovens § 99, med unntak av at strafferammen her bare er bøter.

Til § 8 Ikrafttredelse og endring

Forskriften trer i kraft 1. januar 2007, dvs. om lag 2 år etter at relevante aktører ble varslet om ordningen. Det er hensiktsmessig at departementet gis adgang til å endre forskriften, særlig med tanke på § 3 om størrelsen på gebyret.