

Høringsnotat:

Del 1:

Vurdering av behovet for å stille krav til sertifisere guider eller andre krav for å sikre kvalitet i reiselivsnæringen på Svalbard

Del 2:

Forslag til endringer i forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard 18. oktober 1991 nr. 671 (turistforskriften)



Foto: Christoffer Askjer

INNHALDSFORTEGNELSE:

BAKGRUNN	6
<u>DEL 1 VURDERING AV BEHOVET FOR Å STILLE KRAV TIL SERTIFISERE GUIDER ELLER ANDRE KRAV FOR Å SIKRE KVALITET I REISELIVSNÆRINGEN PÅ SVALBARD</u>	7
<u>1. INNLEDNING</u>	7
1.1 BAKGRUNN	7
1.2 VURDERINGSTEMA	8
<u>2. SÆREGNE FORHOLD PÅ SVALBARD SOM ER AV BETYDNING FOR REISELIVET</u>	8
2.1 HENSynet TIL SIKKERHET OG BEREDSKAP	8
2.2 HENSynet TIL MILJØET	8
2.2.1 NATURMILJØ	9
2.2.2 KULTURMINNER	9
2.3 REISELIVET ER EN AV TRE BÆREBJELKER	10
2.4 OPPSUMMERING	10
<u>3. KORT OM REISELIVET PÅ SVALBARD I DAG</u>	10
<u>4. KORT GJENNOMGANG AV SYSTEMER FOR Å SIKRE KVALITET I REISELIVSNÆRINGEN ANDRE STEDER I VERDEN</u>	12
4.1 INNLEDNING	12
4.2 SERTIFISERINGSORDNINGER I SKOTTLAND, NEW ZEALAND, ISLAND OG SVERIGE	12
4.3 ARKTIS	13
4.4 ANTARKTIS	14
4.5 SØR-GEORGIA	14
<u>5. PÅGÅENDE PROSESSER I NORGE NÅR DET GJELDER VURDERING AV ORDNINGER FOR SERTIFISERING ELLER LIGNENDE</u>	14
<u>6. RELEVANTE REGLER I TURISTFORSKRIFTEN</u>	15
<u>7. VURDERING AV BEHOVET FOR REGULERING</u>	16
7.1 INNLEDNING	16
7.2 SYSSELMANNENS VURDERING AV KVALITETEN I REISELIVET I DAG	16
7.3 EVENTUELLE FREMGANGSMÅTER FOR Å REGULERE KVALITETEN	17
7.3.1 SERTIFISERING PÅ GUIDENIVÅ	18

7.3.1.1	<i>Miljødirektoratets vurdering</i>	19
7.3.1.2	Sysselelmannens vurdering	19
7.3.2	SERTIFISERING PÅ BEDRIFTSNIVÅ	20
7.3.3	ØVRIGE ALTERNATIVER FOR Å STILLE RETTSLIGE KRAV TIL KVALITETEN	20
7.3.4	DEPARTEMENTETS VURDERINGER	21
7.3.4.1	Sertifiseringsordninger på guide- eller bedriftsnivå	21
7.3.4.2	Forslag til endrede krav for å sikre kvalitet i næringen	22

8. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON **23**

DEL 2 FORSLAG TIL ENDRINGER I TURISTFORSKRIFTEN **25**

9. INNLEDNING **25**

10. FORMÅLSBESTEMMELSEN – TURISTFORSKRIFTEN § 1 **26**

10.1	INNLEDNING	26
10.2	ENDRING – LANDSKAPSELEMENTER	26
10.3	ENDRING – SIKRE AT TUROPPEGGET TAR HENSYN TIL ALLMENHETENS OPPLEVELSE AV SVALBARDS VILLMARK OG LOKALKULTUR	26
10.4	FORSALG TIL NYTT FORMÅL – LEGGE TIL RETTE FOR TURISME INNENFOR RAMMEN AV NORSK SVALBARDPOLITIKK	26
10.5	FORSLAG TIL ENDRINGER I § 1	27

11. DEFINISJONER – TURISTFORSKRIFTEN § 3 **28**

11.1	INNLEDNING	28
11.2	ENDRING I DEFINISJONEN AV REISEARRANGØR	29
11.2.1	ENDRE BEGREPET REISEARRANGØR TIL TUROPERATØR	29
11.2.2	ØVRIGE ENDRINGER I DEFINISJONEN AV TUROPERATØR	29
11.3	FORSLAG TIL NY DEFINISJON - FORSKNINGS- OG UTDANNINGSINSTITUSJONER	30
11.3.1	VURDERING AV BEHOVET FOR Å INKLUDERE FORSKNINGS- OG UTDANNINGSINSTITUSJONER I FORSKRIFTEN	30
11.3.2	OM BEGREPET FORSKNINGS- OG UTDANNINGSINSTITUSJONER	30
11.4	FORSLAG TIL EN NY DEFINISJON - «FORVALTNINGSOMRÅDE 10»	31
11.5	ØVRIGE FORSLAG TIL ENDRINGER	32
11.5.1	PRESISERING AV DEFINISJONEN AV «FORMIDLER»	32
11.5.2	PRESISERING AV DEFINISJONEN «INDIVIDUELLE REISENDE»	32
11.5.3	DEFINISJON AV «TURISTTRANSPORTØR» TAS UT AV BESTEMMELSEN	32
11.6	FORSLAG TIL ENDRINGER I § 3	32

12. ANSVAR FOR REISENDES SIKKERHET OG OPTREDEN – TURISTFORSKRIFTEN § 5 **33**

12.1	INNLEDNING	33
-------------	-------------------	-----------

12.2	TUOPERATØRERS OG FORSKNINGS- OG UTDANNINGSINSTITUSJONERS PLIKTER	33
12.3	FORSLAG TIL ENDRINGER I § 5	34
13.	<u>FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE - KRAV TIL TUOPERATØR OG FORSKNINGS- OG UTDANNINGSINSTITUSJONER – NY § 6</u>	35
13.1	INNLEDNING OG FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE	35
13.2	OM FORSLAGET	35
14.	<u>MELDING OM TUROPPLÉGG – TURISTFORSKRIFTEN § 7 – NY § 8</u>	39
14.1	INNLEDNING	39
14.2	OM FORSLAG TIL ENDRINGER	39
14.3	FORSLAG TIL ENDRINGER I § 7 – NY § 8	40
15.	<u>UTSTYRSUTLEIERS PLIKTER – TURISTFORSKRIFTEN § 8 – NY § 9</u>	41
15.1	INNLEDNING	41
15.2	OM FORSLAGET TIL ENDRINGER	41
15.3	FORSLAG TIL ENDRINGER I § 8 – NY § 9	41
16.	<u>KRAV TIL ELLER FORBUD MOT TUROPPLÉGG MV. – TURISTFORSKRIFTEN § 9 – NY § 10</u>	41
16.1	INNLEDNING	41
16.2	OM FORSLAGET TIL ENDRINGER	42
16.3	FORSLAG TIL ENDRINGER I § 9 - NY § 10	42
17.	<u>FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE - RETT TIL Å KREVE OPPLYSNINGER OG DOKUMENTASJON – NY § 11</u>	43
17.1	OM FORSLAGET	43
17.2	FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE	43
18.	<u>FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE - UTSATT ADGANG TIL Å MELDE INN FELT- ELLER TUROPPLÉGG – NY § 12</u>	44
18.1	OM FORSLAGET TIL BESTEMMELSE	44
18.2	FORSLAG TIL NY BESTEMMELSE	45
19.	<u>ENDRING AV FORSKRIFTENS TITTEL</u>	45
20.	<u>ØVRIGE ENDRINGER</u>	45

20.1	KLAGE PÅ SYSSELMANNENS AVGJØRELSE – TURISTFORSKRIFTEN § 10 – NY § 13	45
20.2	REISEGARANTI – TURISTFORSKRIFTEN § 4 - HENVISNING TIL PAKKEREISELOVEN	45
20.3	SUKSESSIV ENDRING AV PARAGRAFENES NUMMERERING	45
<u>21.</u>	<u>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER</u>	<u>46</u>
<u>22.</u>	<u>FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFTEN</u>	<u>47</u>

Bakgrunn

Det har skjedd en betydelig utvikling i reiselivsnæringen siden forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard 18. oktober 1991 nr. 671 (turistforskriften) trådte i kraft¹. For å sikre at forskriften fremdeles er et hensiktsmessig verktøy for å forvalte turismen på Svalbard har Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sett behov for å gå igjennom forskriften.

I perioden fra Svalbard ble åpnet for alminnelig turisme på 1990-tallet frem til 2008 var det en betydelig vekst i turismen på øygruppa. Blant annet ble antall gjestedøgn i perioden 1997 til 2007 doblet. På bakgrunn av denne veksten ble Sysselmannen på Svalbard i 2008 bedt om å gå igjennom turistforskriften for å vurdere behovet for oppdateringer. 2008 ble et foreløpig toppår, men perioden mellom 2009 og 2012 har hatt en utflating i turismen. 2013 ble et nytt år med vekst. Ved gjenopptakelsen av arbeidet med å revidere turistforskriften, har Sysselmannen kommet med en oppdatert vurdering av turistforskriften. Sysselmannens vurderinger ligger til grunn for JDs arbeid med revisjon av forskriften.

Dette høringsnotatet er delt i to deler. Del 2 omhandler alle forslag til endringer i turistforskriften. Del 1 er en enkeltstående vurdering av om det er behov for å stille lovpålagte krav til sertifiserte guider på Svalbard eller andre lignende ordninger for å sikre kvalitet i reiselivsnæringen. Behovet for å foreta en slik vurdering er understreket av Stortinget i Innst. S. nr. 336. (2008-2009) ved behandlingen av St.meld. nr. 22 (2008-2009) Svalbard. Bakgrunnen for denne evalueringen er nærmere beskrevet i Del 1 nedenfor. For å synliggjøre at JD nå har foretatt en slik evaluering av dette spørsmålet, og samtidig åpne for at høringsinstansens kan kommentere denne, har JD valgt å inkludere evalueringen i dette høringsnotatet. Som det fremkommer av Del 1, har evalueringen også endt opp i flere forslag til endringer i turistforskriften. Disse endringene er nøye vurdert og behandlet i Del 2.

¹ Turistforskriften er hjemlet i Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven) § 4 og Lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser og reisegaranti (pakkereiseloven) § 1-1.

DEL 1 Vurdering av behovet for å stille krav til sertifisere guider eller andre krav for å sikre kvalitet i reiselivsnæringen på Svalbard

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I Innst. S. nr. 336 (2008-2009) understrekte Stortinget viktigheten av utdanning og kompetansekrav til guider i samsvar med Svalbardmeldingen (St.meld. nr. 22 (2008-2009) Svalbard) pkt. 9.2.2. Der fremgår det at norske myndigheter i ulike sammenhenger har «pekt på at kvalitet og kompetanse i reiselivsnæringen på Svalbard er en viktig faktor når det gjelder hensynet til så vel sikkerhet som vern av miljøet». ²

Videre fremgår det av meldingen at det er behov for «å foreta en fornyet vurdering av [...]muligheten for å innføre adgang til å pålegge turoperatører å benytte godkjente guider, f.eks. ved å kreve at disse [har] gjennomført den guide- og turopplæringen som nå gjennomføres av Svalbard Reiseliv AS på vegne av Svalbard Reiselivsråd». ³ [...] En slik vurdering må ses i lys av «utviklingen innen så vel reiselivsnæringen som av de utdanningsmuligheter som nå tilbys». Stortinget sluttet seg til nødvendigheten av en slik fornyet vurdering i Innst. S. nr. 336 (2008-2009). ⁴

Det er i lys av dette at JD nå inkluderer en vurdering av den skisserte problemstillingen i arbeidet med å revidere turistforskriften.

Arbeidet med ny forvaltningsplan for naturreservatene på Øst-Svalbard som startet opp i 2012, har også vist at det er behov for en slik helhetlig vurdering. I forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen foreslo Sysselmannen på Svalbard, som hadde ansvar for å utarbeide forslag til forvaltningsplan, at det var ønskelig å utrede spørsmålet om det burde stilles krav til sertifiserte guider. Sysselmannen begrunnet forslaget med at godt utdannede guider både vil kunne ivareta turistenes sikkerhet og formidle kunnskap om verneverdiene. Sysselmannen hadde imidlertid ikke hatt nok tid til å utrede spørsmålet nærmere, og foreslo derfor i høringen en hjemmel for at «Sysselmannen kan gi forskrift om sertifisering av organisert ferdsel». ⁵ På denne måten kunne Sysselmannen utrede spørsmålet på et senere tidspunkt og ha en hjemmel til å pålegge et slikt krav dersom utredningen viste at dette var ønskelig eller nødvendig.

² Også i tidligere offentlige dokumenter er muligheten for å innføre krav til godkjente guider omtalt. Blant annet ble det allerede i St.meld. nr. 9 (1999-2000) *Svalbard* uttalt at Regjeringen vil «se på muligheten for å innføre adgang til å pålegge turoperatører å benytte godkjente guider, f.eks. ved å kreve at disse har gjennomført reiselivsrådets guide- og turopplæring».

³ Svalbard Reiseliv AS har nå byttet navn til Visit Svalbard.

⁴ Sitat fra Innstillingen: «Komiteen vil understreke viktigheten av en god guideopplæring på Svalbard, og ser positivt på at et høyskolestudium i arktisk guiding vil bidra til sikrere ferdsel og bedre formidling. Komiteen ser et klart behov for godkjente guider. Komiteen mener det er viktig at guideopplæringen tar utgangspunkt i den erfaring og kompetanse som i dag finnes hos eksisterende turoperatører og ser positivt på at opplæringen integreres i UNIS' øvrige studietilbud. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at reiselivsnæringen på Svalbard er sårbar bl.a. som følge av at den er svært sesongavhengig. Disse medlemmer vil derfor særlig understreke denne næringens behov for forutsigbarhet og at næringen selv tas med på råd i forbindelse med endring av lover og bestemmelser som berører dens rammevilkår.»

⁵ Jf. høringsbrev av 13. juli 2012, vedlegg «Høringsforslag til forskriftsendringer 13.07.2012» pkt. 1.8.

Alle høringsinstansene som uttalte seg om Sysselmannens forslag stilte seg i utgangspunktet positive til å innføre en hjemmel om krav til sertifisering av organisert ferdsel. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp i det videre arbeidet. KLD og JD la til grunn at behovet for sertifisering av guider ikke bare må vurderes for Øst-Svalbard, men generelt for hele Svalbard, og da med hjemmel i turistforskriften.

1.2 Vurderingstema

På bakgrunn av ovennevnte har JD ledet en prosess for å gjennomføre det oppdraget Stortinget gav JD gjennom behandlingen av Svalbardmeldingen. I meldingen signaliseres en fornyet vurdering av *muligheten for å innføre adgang til å pålegge turoperatører å benytte godkjente guider*. JD har i denne prosessen sett nærmere på hva dette innebærer. For å kunne gjøre en god vurdering av om man skal pålegge turoperatører å benytte godkjente guider, har JD sett det som mest hensiktsmessig å sette denne problemstillingen inn i en større sammenheng, og ikke bare svare på om det skal stilles krav til godkjente guider isolert.

JD har derfor først sett på og vurdert kvaliteten og kompetansen i reiselivsnæringen på Svalbard på generelt grunnlag. Dette har vært viktig fordi kvalitet og kompetanse i næringen er viktige faktorer for å oppnå sikkerhet for mennesker og miljø, som er beskrevet i meldingen. Hensynet til sikkerhet for mennesker og miljø er også fremhevet i turistforskriftens formålsbestemmelse.

I forlengelse av denne vurderingen har JD gjennomgått og vurdert ulike alternativer for å kunne stille ytterligere krav i turistforskriften, som kan sikre at reiselivsnæringen på Svalbard har god kvalitet og kompetanse. JD har sett på flere mulige løsninger, og som en av flere modeller vurdert bl.a. adgangen til å pålegge turoperatører å benytte godkjente guider.

Til hjelp ved vurderingene har JD mottatt flere råd og faglige innspill fra Sysselmannen på Svalbard, Klima- og miljødepartementet, herunder underliggende etater, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. JD har også vært i dialog med reiselivsnæringen på Svalbard.

2. Særegne forhold på Svalbard som er av betydning for reiselivet

2.1 Hensynet til sikkerhet og beredskap

Det er flere forhold ved Svalbard som gjør øygruppen spesiell og som er av betydning når reiselivet på øygruppen skal vurderes. Svalbard ligger som kjent i høyarktis, og forholdene kan til tider være ekstreme både med tanke på vær og vind, isutbredelse og mørke i deler av året. Det er ikke veiforbindelse mellom lokalsamfunnene og man er derfor avhengig av lufttransport for å komme seg raskt rundt på øygruppen, alternativt kan båt eller snøskuter benyttes. Dette er av betydning for den redning- og beredskapstjenesten som Sysselmannen yter. Sysselmannen har en god beredskap på å kunne håndtere hendelser med begrenset antall skadde som ikke går over for lang tid, men ved større hendelser eller hendelser som trekker ut i tid vil Sysselmannen være avhengig av bistand fra fastlandet. Hensynet til sikkerhet og beredskap er en av grunnene til at det - til forskjell fra fastlands-Norge - er gitt en egen forskrift om turisme på Svalbard, jf. § 1 formål.

2.2 Hensynet til miljøet

Svalbard har landets høyeste miljømål og en egen lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (Svalbardmiljøloven). Turistforskriften har også til formål å verne miljøet ved «å sikre at turopplegget

ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner», jf. § 1.

Med unntak av de få lokalsamfunnene og deres nærområder er Svalbard ett stort sammenhengende villmarksområde. Til sammen er 65 % av Svalbards landområder og 87 % av territorialfarvannet vernet som enten naturreservater eller nasjonalparker. Motorferdsel er strengt regulert gjennom motorferdselsforskriften (av 24. juni 2002 nr. 723). Store deler av Svalbard er stengt for slik ferdsel med unntak av at det gis enkelte dispensasjoner. Det er heller ikke tillatt å bruke fly eller helikopter i turistøyemed.

2.2.1 Naturmiljø

All flora og fauna er fredet, og ingen må skade eller fjerne flora. Unntatt fra forbudet mot å skade flora, er skade som følge av lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet⁶. Videre er det forbudt å lokke til seg eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn. Nærmøter både med isbjørn og hvalross kan få fatale følger for folk. I tilfeller av nødverge hender det at isbjørn må bøte med livet.

Dyrene på Svalbard kan sies å være noe mer uredde enn på fastlandet og det er derfor mulig å komme tettere innpå dem. Selv om dyrene bedre aksepterer menneskelig nærvær er de likevel sårbare for forstyrrelse. Konsekvensene kan være store; enten det er snakk om fugl som skremmes av reiret slik at eggene kjøles ned eller tas av rovdyr, eller hvalrossflokker som får panikk og tramper i hjel egne unger under flukt. Det kan være svært vanskelig å avgjøre når man står i fare for å utløse fluktreaksjoner hos dyr, derfor er en føre-vår-tilnærming avgjørende.

En del naturtyper er mer sårbar for slitasje fra tråkk enn andre. Sårbar vegetasjon karakteriseres ved to faktorer: lav slitestyrke og liten evne til gjenvekst. I arktiske områder har de fleste vegetasjonstypene dårlig gjenvekst og mange typer har i tillegg dårlig slitestyrke. Dette gjør arktisk vegetasjon spesielt sårbar for ferdsel.

2.2.2 Kulturminner

På Svalbard er alle faste og løse kulturminner fra 1945 eller tidligere automatisk fredet. Svalbard har mange kulturminner helt fra hvalfangstperioden tidlig på 1600-tallet, men også en stor mengde fra nyere tid. Stort sett ligger selv de arkeologiske kulturminnene eksponert oppe på bakken, da permafrosten har forhindret dannelse av dypere kulturlag. Kulturminnene på Svalbard er ekstra sårbare på grunn av klimatiske forhold. De er også i stor grad samlet omkring gode landingsplasser og naturlige havner, samt områder med ansamlinger av dyr, noe som gjør kulturminnelokalitetene til populære lokasjoner for turister.

Både fordi forholdene på Svalbard gjør kulturminnene svært sårbare for tråkk og slitasje fra menneskelig aktivitet, samt det faktum at det kan være vanskelig for besøkende til Svalbard å oppfatte noen av kulturminnene som fredete objekter, er det vesentlig at det følger med godt kvalifiserte og erfarne guider. Disse kan vise til og forklare kulturminnene og bidra til å forhindre uheldig adferd.

⁶ Jf. Svalbardmiljøloven § 28.

2.3 Reiselivet er en av tre bærebjelker

Det har gjennom de siste tiårene vært lagt til rette for at reiselivet på Svalbard skal være én av de tre bærebjelkene («pilarene») som bidrar til at Longyearbyen er et robust samfunn. Dette er blant annet fremhevet av Stortinget ved behandlingen av Svalbardmeldingen. Av Stortingets innstilling til Svalbardmeldingen og i selve meldingen fremgår det videre at utviklingen av reiselivsnæringen skal ta hensyn til hovedmålsettingen om at Svalbard skal være et av verdens best forvaltede villmarksområder. Videre skal Svalbard være det best bevarte høyarktiske reisemålet i verden, jf. meldingen s. 84-85.

2.4 Oppsummering

Hensynet til sikkerhet og beredskap og de høye miljømålene som er satt for Svalbard (som inkluderer hensynet til naturmiljøet og kulturminner), tilsier at det er behov for høy kvalitet i reiselivsnæringen på Svalbard. Med høy kvalitet menes i denne sammenhengen at næringen holder en høy standard slik at disse hensynene ivaretas. Annen form for kvalitet, f.eks. gode reiselivsprodukter, er slik sett ikke av betydning i denne sammenhengen. For mer om dette, se pkt. 7.1 flg.

3. Kort om reiselivet på Svalbard i dag

Reiselivet på Svalbard er preget av stor variasjon når det gjelder aktivitetstilbud. Aktivitetene kan inndeles etter om de er landbaserte eller sjøbaserte og med følgende hovedelementer:

- Landbaserte aktiviteter;
 - Vintersesong som bl.a. inkluderer: skuterkjøring, hundesledetur, skigåing, trugetur, «fatbike»-sykling, isgrottevandring og beltevognetur
 - Sommersesong som bl.a. inkluderer: fotturer, hundesledetur på hjul, ATV-kjøring, «fatbike»-sykling, kajakkpadling, brevandring og rideturer.
- Sjøbaserte aktiviteter;
 - Kortere turer med mindre fartøyer
 - Dagsturbåter med opptil 99 passasjerer
 - Ekspedisjonscruise, herunder f.eks. «sail & ski»-turer
 - Oversjøisk cruisevirksomhet.

Som nevnt innledningsvis har det vært en betydelig vekst i turismen på Svalbard fram til 2008 med en utflåting i perioden 2008 til 2013. I 2013 var det igjen en betydelig økning i antall gjestedøgn. Mye av dette er nok begrunnet i at flytilbudet til Svalbard ble utvidet i mars 2013 (med flyselskapet Norwegian), noe som skapte en konkurransesituasjon (med SAS) og dermed billigere flybilletter og et bredere flytilbud. Veksten i 2013 er gjennomgående i alle statistikker for reiselivet på Svalbard.⁷ Foreløpige tall viser at 2014 også har vært et godt år for næringen.

Den organiserte skuterferdselen er svært følsom for lengden på sesongen, og det er derfor vanskelig å se noen helt klare trender. Totalt har det vært en vekst siden Svalbard ble åpnet for turisme, men utviklingen er relativt stabil. Noen sesonger skiller seg imidlertid ut på grunn av f.eks. sen sesongstart eller tidlig førefall, eller på grunn av lange sesonger med godt føre. Tallene for individuell utleie av skuter til privatpersoner, viser en kraftig økning i 2013. Dette er antagelig direkte knyttet til det økte

⁷ For mer detaljerte tall om reiselivet til og med 2013, se rapport utarbeidet av Sysselmannen: http://www.sysselmannen.no/Documents/Sysselmannen_dok/Informasjon/REISELIVSSTATISTIKK%20FOR%20SVALBARD%202013.pdf

flytilbudet dette året. Sysselmannen vil følge nøye med på om dette er en ny utvikling eller kun en ettårig hendelse. I Svalbardmeldingen er det lagt vekt på at mest mulig av turismen på Svalbard bør foregå som ledd i organiserte turopplegg.

Den organiserte ikke-motoriserte, herunder særlig hundeseldeturer, har hatt en kraftig nedgang fra 2010 etter at noen få turoperatører trappet ned. Fra 2013 kan det nå se ut til at den ikke-motoriserte ferdseieren er på vei til å ta seg opp igjen.

Innenfor de sjøbaserte aktivitetene har utviklingen for dagsturbåtene som opererer i Isfjorden variert noe fra sesong til sesong, selv om det har vært en relativt stabil utvikling uten særlig vekst før 2013. I 2014 kom det en ny båt i dette markedet. Ekspedisjonscruiseaktiviteten hadde en tydelig vekst frem til 2008, men flatet deretter noe ut. For den oversjøiske cruiseaktiviteten var det vekst frem til 2007 da finanskrisen slo til og ga en nedgang frem til 2012. I 2012 og 2013 var det igjen en kraftig økning i antall passasjerer som kom til Svalbard med slike skip. Det har kommet færre oversjøiske cruiseskip de siste årene, mens antall passasjerer per skip har økt. Sysselmannen forventer ikke at denne veksten skal fortsette etter 2015. Da trer det såkalte tungoljeforbudet fullt i kraft og skipene kan dermed ikke seile til Ny-Ålesund og Magdalenefjorden dersom de har tungolje om bord, med mindre de eventuelt bygger om og går på lettere marin diesel.⁸

Store deler av reiselivet på Svalbard er organisert i to større organisasjoner: Visit Svalbard og Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO). Disse to organisasjonene omfatter de aller fleste lokale turoperatørene og de ekspedisjonscruiseoperatørene som har operert på Svalbard over lengre tid. Begge organisasjonene har selvpålagte retningslinjer og regler som er mer detaljerte enn lovverket. Turoperatører som står utenfor disse organisasjonene er enten oversjøiske cruiseskip eller mindre aktører som kommer til Svalbard i sesongen.

AECO har utarbeidet retningslinjer for turoperatører, guider og turister, samt stedsspesifikke retningslinjer, faunaretningslinjer og retningslinjer som skal hindre innføring og spredning av fremmede arter. Retningslinjer for turoperatører og guider inneholder blant annet krav til begrensning av gruppestørrelser, maksimum antall gjester en guide kan ha ansvaret for, minimumsavstander til dyreliv og brefronter – og en rekke andre regler som skal ivareta miljøvennlig og sikker ferdsel. Retningslinjene skal bidra til at turistene får fullverdige opplevelser uten at verken kulturminner, vegetasjon eller dyrelivet forringes eller forstyrres. AECO opererer ikke med krav til noen form for sertifisering av medlemmene per i dag, men det vurderes om det er behov for en egen opplæring av såkalte «cruise guider». De foreløpige konklusjonene er at det ikke er grunnlag for å utvikle et fullt opplegg for å utdanne cruise guider, men at det er tilstrekkelig interesse til å utvikle én grunnleggende modul.

Visit Svalbard tilbyr den såkalte SvalbardGuideOpplæringen (SGO) som er en modulbasert opplæring i guideyrket på Svalbard. SGO har hovedfokus på sikkerhet, ivaretagelse av Svalbard unike naturmiljø, kvalitet i reiselivet og statusheving av guideyrket på Svalbard. SGO inkluderer teoretisk og praktisk opplæring i blant annet isbjørnsikring, bre-, skred og sjøiskunnskap, kunnskap om natur og miljø, regelverk mv. Guidene som har gjennomgått opplæringen og har tilstrekkelig felterfaring kan bli autorisert som såkalte svalbardguider av Visit Svalbard gjennom en autorisasjonskomité.

⁸ Jf. forskrift 4. april 2014 nr. 377 om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard videreført fra 1973.

Visit Svalbard har igangsatt flere prosjekter den senere tiden, herunder den såkalte masterplanprosessen «Destinasjon Svalbard 2025». Målet er å være i forkant og gjøre grep som sikrer videre positiv utvikling. Fokuset i masterplanprosessen er å skape en helårig, bærekraftig og lønnsom reiselivsnæring på Svalbard. Merkeordningen "Bærekraftig reisemål" er et kvalitetsmerke for reisemål i Norge. Merkeordningen er et tilbud til norske reisemål som ønsker å ta et ansvar for reiselivets negative påvirkning på miljøet. Merking forutsetter at reisemålet tar vare på natur, kultur og miljø, styrker sosiale verdier og er økonomisk levedyktig.

Visit Svalbard har i mange år fått tilskudd fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). I tilskuddsbrevet ber NFD Visit Svalbard om å bidra til å sikre en guide- og turlederopplæring som skal bidra til økt kunnskap om Svalbards sårbare miljø og til at turistene tar hensyn til miljøet ved opphold på øygruppen. Gjennom tilskuddsbrevet gis dermed Visit Svalbard og reiselivsnæringen en tydelig oppfordring til fortsatt å prioritere dette gode arbeidet.

4. Kort gjennomgang av systemer for å sikre kvalitet i reiselivsnæringen andre steder i verden

4.1 Innledning

For å kunne vurdere om det er nødvendig eller ønskelig med en eventuell myndighetspålagt ordning for krav til offentlig autorisasjon eller sertifisering på Svalbard, har JD sett det som hensiktsmessig å se på ordninger i andre land. Flere av de landene som Norge kan sammenligne seg med når det gjelder turisme har allerede, eller arbeider med å få på plass, ordninger for sertifisering i reiselivet. Dette gjelder blant annet for New Zealand, Skottland, Island og Sverige. Det er viktig å merke seg at ordningene i disse landene er ikke lovpålagte fra myndighetenes side. Det vil si at myndigheten verken krever at næringen må være sertifisert for å kunne drive sin virksomhet eller at myndighetene bestemmer hvilke krav som skal stilles for å oppnå sertifisering.

I andre deler av Arktis er det heller ikke stilt konkrete krav til sertifisering, men for flere av områdene er det gitt andre typer krav slik som f.eks. krav til å ha med lokale eksperter, observatører eller nasjonalparkansatte i avgrensede områder.

I Antarktis og på Sør-Georgia, som begge har noen av de samme kvalitetene som Svalbard, er det gitt særskilte regler for enkeltområder som oppstiller helt konkrete krav til f.eks. antall guider per turist.

Nedenfor gjennomgås de nevnte land og områders systemer i noe mer detalj.

4.2 Sertifiseringsordninger i Skottland, New Zealand, Island og Sverige⁹

Skottland har et sertifiseringssystem på bedriftsnivå (Visit Scotland's Quality Assurance Schemes) som bruker stjernerangering på overnattingsbedrifter, attraksjoner og opplevelser. Visit Scotland vektlegger veiledning fremfor kontroll. I tillegg til dette bedriftssystemet benytter næringen flere andre bedrifts- og individsertifiseringer.

⁹ Gjennomgangen nedenfor er bl.a. basert på ulike innspill, samt på Nordland fylkeskommunes «Sluttrapport for prosjektet "Effekter av sertifiseringsordninger i et utviklingsperspektiv».

New Zealand har videreutviklet Skottlands system og utarbeidet et bedriftssystem som kalles «Qualmark». Systemet er betydelig utviklet, bl.a. er det utarbeidet spesialkriterier for ulike delsektorer innen opplevelsesattraksjoner og aktiviteter. Opplevelsesaktivitetene rangeres ikke med stjerner eller nivå, men blir sertifisert dersom det tilfredsstiller minstekrav. Systemet inneholder en egen frivillig miljømodul som rangeres etter tre nivåer. Dette helhetlige bedriftssystemet videreutvikles jevnlig. I tillegg har *New Zealand* andre bedriftssystemer, samt en rekke individsertifiseringer innen naturbaserte opplevelser. «Qualmark» er Tourism NZ sitt offisielle sertifiseringssystem. Tourism NZ markedsfører bare Qualmark-sertifiserte bedrifter.

Island har utarbeidet sitt bedriftsertifiseringssystem kalt «VAKINN» med utgangspunkt i *New Zealands* «Qualmark». Generelle og spesielle kriterier er tilpasset og videreutviklet for islandsk reiseliv. Det islandske reiselivsrådet har det overordnede ansvaret, jf. egen lov om administrasjon av turismen artikkel 4.¹⁰ Det islandske systemet har særlig videreutviklet krav til sikkerhet. Også dette systemet har en frivillig miljømodul med tredelt rangering. Islandsk reiseliv har også andre bedrifts- og individsertifiseringer. VAKINN er et verktøy for bedriftene til å øke kvaliteten og sikkerheten i deres tjenester. Reiselivsrådet driver kun med utvikling og nasjonal markedsføring og delfinansierer VAKINN sammen med regjeringen.

Sverige har valgt å utvikle og pilotteste et bærekraftig helhetlig bedriftssystem for reiseliv som er en kombinasjon av flere systemer bl.a. Skottlands og *New Zealands* system, og har også hentet lærdom fra miljømerket «Svanen». Det nyutviklede systemet er testet på over 100 bedrifter, på attraksjoner og opplevelsesaktiviteter. Målet er å implementere det i hele Sverige. En organisasjon tilsvarende Innovasjon Norge delfinansierer og er partner i arbeidet.

Ordningene i Skottland, *New Zealand* og *Island* er ikke lovpålagte. Det innebærer som nevnt over at det ikke er stilt krav om at næringen må ha sertifisering for å kunne drive sin virksomhet. Det innebærer også at myndighetene i de aktuelle landene heller ikke har gått inn i de krav som stilles for å bli sertifisert. Ordningene i disse landene har vokst frem som et samarbeid mellom myndigheter og næring.

«Sluttrapport for prosjektet *Effekter av sertifiseringsordninger i et utviklingsperspektiv*» har gjennomgått hovedeffektene av sertifiseringsordningene på Skottland, *New Zealand* og *Island* basert på ulike informanternes vurderinger. Studien viser at sertifiseringer på individ- og bedriftsnivå innen reiseliv, og særlig naturbasert reiseliv, bidrar til økt kvalitet i næringen. Hovedfunnene er at det er en klar positiv effekt i alle tre land med tanke på profesjonalisering, omdømme og samarbeid. Effekten av læring og kompetanse er høyest på Skottland og *Island*, og effekt av markedsposisjoner er høyest for Skottland og *New Zealand*. Informantene i studien mener at sertifiseringene i meget stor grad bidrar til økt kvalitet i bedriften og i bransjen som sådan.

4.3 Arktis

Innenfor nasjonalparken på *Øst-Grønland* er det stilt krav om å ha med seg en «godkjent guide» til besøk ved de av kulturminnene som er oppført på en egen liste. Grønlands museum (som har kulturminneansvaret) fører en liste over hvilke guider som kan benyttes, men det er uklart om kravene er standardiserte og om de er hjemlet i lov eller forskrift. Etter det JD har kjennskap til er visstnok et av kravene at vedkommende må ha bodd eller bor på *Grønland*.

¹⁰ Se link: <http://www.ferdamalastofa.is/en/licences-legislation/tourism-administration-act>.

I arktiske områder av *Canada* er det stilt krav om at en lokal observatør må bli med på fartøyene. Det er etter det JD kjenner til ikke stilt konkrete kvalifikasjonskrav til observatøren.

På *Frans Josefs Land i Russland* (som per i dag ikke har fastboende og lite turisme) er det krav om at ansatte i nasjonalparken skal være med som en del av guideteamet. Det er per i dag bare ansatte i nasjonalparken som har anledning til å bære våpen. Det arbeides med å lage bestemmelser for hvem og hvor det kan bæres våpen med isbjørnbeskyttelse som formål.

4.4 Antarktis

I Antarktis har partene til Antarktistraktaten vedtatt klare retningslinjer for ferdsel i turistøyemed og det er per dags dato laget «Visitor Site Guidelines» for 36 lokaliteter. Disse gir klare føringer på hvor det kan ferdes i området, hvor mange passasjerer som kan være på land til enhver tid, varigheten av besøket, antallet guide per passasjer, størrelse på skip som tillates å sette turister i land, antall skip pr døgn, anledning til camping, anbefalte traseer, områder hvor ferdsel ikke tillates m.m.

Ut over dette har IAATO (som er AECOs søsterorganisasjon i Antarktis) utarbeidet interne regelverk for skipsbasert turisme. Organisasjonen har også utarbeidet en type sertifiseringsordning for guider og ekspedisjonsledere – «IAATO Field Staff Online Assessment» for Antarktishalvøya og Sør-Georgia.

4.5 Sør-Georgia

Sør-Georgia er en del av Storbritannias oversjøiske territorium og ligger i Atlanterhavet på 54 grader sør. Øyene er uten fastboende og kan bare besøkes med båt. Det er utarbeidet en egen policy på myndighetsnivå for hvordan turismen skal forvaltes. Alle besøk til Sør-Georgia krever tillatelse på forhånd. For de områdene som skal besøkes stilles det gjennom tillatelsen krav til å følge stedsspesifikke retningslinjer og forvaltningsplaner. Det er ikke stilt formelle krav til guider.

Forvaltningsplanene for de ulike områdene varierer, men kan for eksempel ha krav om at besøkende på land ikke må gå i grupper på mer enn 100 personer totalt og at det må beregnes 1 guide pr 15 besøkende. Det stilles krav til at guidene må ha god kunnskap om ruten de skal gå, samt feltkunnskap og medisinsk kunnskap og de skal være utstyrt med GPS. Det stilles krav om at den som fører fartøyet må ha erfaring med seilas i Sør-Georgia eller polarområder de siste fem år.

5. Pågående prosesser i Norge når det gjelder vurdering av ordninger for sertifisering eller lignende

Nofima (Matforskningsinstituttet) har sammen med en rekke forsknings- og næringsaktører startet et treårig forskningsprosjekt. Forskningsprosjektet er finansiert av fire regioner i Regionalt Forskningsfond og involverer forskere ved Nofima, Handelshøgskolen i Bodø, Vestlandsforskning, Universitetet i Gøteborg, Syddansk Universitet og University of Highlands & Islands i Skottland. Parallelt med Nofimas forskningsprosjekt har næringen søkt Innovasjon Norge om midler til et pilotprosjekt for en sertifiseringsordning, dette blir nærmere omtalt i avsnittene under.

Med bakgrunn i den høye etableringstakten og økt profilering av naturbaserte aktiviteter i det nordlige Norge, har Lyngsfjord Adventure og Tromsø Adventure tatt initiativ til et pilotprosjekt for utvikling av en kvalitetssikringsordning som involverer reiselivet i Troms. Prosjektet tar sikte på å utvikle en sertifiseringsordning med fokus på naturbaserte aktiviteter og sightseeing, og vil ha fokus

på læring, utvikling og trening i bedrifter med tanke på økt kvalitet og sikkerhet i reiselivsoperasjoner. Ved å fokusere på kvalitetssikring av hele næringen vil initiativtakerne at dette skal kunne utvikle seg til å bli et nasjonalt sertifiseringssystem.

Prosjektet har søkt Innovasjon Norge om finansiering, men så langt er søknaden ikke realitetsbehandlet. Med bakgrunn i erfaringene fra prosessen med å stjernemerke norske overnattingsbedrifter, en ordning som først ble utviklet med offentlige midler og senere skrinlagt høsten 2013, er det gjeldene vurdering i Nærings- og fiskeridepartementet at kvalitetssikringsordninger av denne type bør utvikles, eies og driftes av den næringen som ønsker ordningen. Det kan være aktuelt at Innovasjon Norge bidrar med utviklingsstøtte til slike ordninger, basert på Innovasjon Norges selvstendige faglige vurdering av eventuelle søknader. Det er imidlertid en forutsetning for å yte utviklingsstøtte at det er sannsynliggjort at ordningen som utvikles vil bli etablert og være selvfinansiert i drift. Aktørene som søker om støtte må derfor redegjøre for eier- og driftsform av en ferdig utviklet ordning, inkludert finansiering.

6. Relevante regler i turistforskriften

Turistforskriftens formål er i følge § 1 å:

«regulere turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard, særlig for å

- ivareta turistens og andre reisendes sikkerhet,*
- sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner,*
- sikre at turopplegg tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur,*
- sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.»*

Videre kan Sysselmannen kreve at reisearrangør dokumenterer *tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold*, jf. § 9 tredje ledd. I tillegg gir § 9 Sysselmannen kompetanse til å gjøre endringer eller på annen måte påse at formålene med turistforskriften er oppfylt. I sin helhet lyder § 9:

«Sysselmannen kan kreve at turopplegg endres og stille bestemte krav til planlagte turopplegg, herunder til markedsføring, transportmåte og utstyr, dersom det er nødvendig for å sikre at turopplegget alene eller i tillegg til annen aktivitet er i samsvar med turistforskriftens formål. Det samme gjelder i forhold til gjennomføringen av et turopplegg som er i gang.

Sysselmannen kan herunder stille de krav som er nødvendig for å sikre at turopplegget

- ikke medfører fare for personers liv eller helse,*
- ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv,*
- tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur,*
- ikke skader eller hindrer annen lovlig virksomhet eller er i strid med øvrige lover og forskrifter.*

Syssemmannen kan kreve at reisearrangør dokumenterer tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold.

Syssemmannen kan i de tilfeller hvor krav i medhold av denne paragrafen ikke er oppfylt nedlegge forbud mot et planlagt turopplegg eller den videre gjennomføring av et turopplegg som er i gang.

Syssemmannen kan også nedlegge forbud mot et planlagt turopplegg eller den videre gjennomføringen av et turopplegg som er i gang dersom krav i eller i medhold av andre bestemmelser i turistforskriften ikke er oppfylt.»

I tillegg gjelder det generelle kravet i § 5 om at:

«Reisearrangør og turisttransportør er ansvarlig for deltakernes sikkerhet og skal påse at deltakerne er kjent med og overholder aktuelle lover og øvrige bestemmelser, særlig de bestemmelsene som tar sikte på å beskytte Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig.»

7. Vurdering av behovet for regulering

7.1 Innledning

Tema for vurderingen her er som beskrevet innledningsvis i pkt. 1.2 om det er behov for å stille ytterligere rettslige krav i turistforskriften for å sikre at reiselivsnæringen på Svalbard har god kvalitet og kompetanse. Med kvalitet og kompetanse menes i denne sammenheng at virksomheten utøves i samsvar med de høye miljømål som er satt for forvaltningen av Svalbard, og tar hensyn til de sikkerhetsmessige utfordringene ved ferdsel på øygruppen (jf. pkt. 2.1 og 2.2 ovenfor). Annen type kvalitet – f.eks. i den forstand at næringen tilbyr gode reiselivsprodukter mer generelt – er som nevnt ikke av betydning i denne sammenheng.

Vurderingen tar utgangspunkt i hvordan vi anser kvaliteten i reiselivet å være i dag. JD gjennomgår videre mulige alternativer når det gjelder rettslig regulering. Rettslig regulering kan ha to formål: 1) å bevare en god kvalitet i reiselivsnæringen eller 2) å stille krav som kan høyne kvaliteten.

Det er flere alternativer for rettslig regulering. Ett av disse er innføring av lovpålagt sertifisering av guider, jf. innledningen i pkt. 1.1 og 1.2. Et annet alternativ er lovpålagt sertifisering på bedriftsnivå. Kvalitet i reiselivsnæringen kan imidlertid også reguleres gjennom andre endringer i turistforskriften. Dette beskrives i pkt. 7.3.1 -7.3.3. JDs vurderinger av de ulike alternativene fremgår av pkt. 7.3.4.

7.2 Syssemmannens vurdering av kvaliteten i reiselivet i dag

Syssemmannen på Svalbard er en betydelig bidragsyter inn i arbeidet med å revidere turistforskriften. Som nevnt foretok Syssemmannen i 2008 en total evaluering av forskriften og kom med flere forslag til endringer. Siden revisjonsarbeidet har tatt mer tid enn forutsatt i JD, har Syssemmannen i 2012 og 2013 gjennomgått sin evaluering på nytt og justert noe på sine innspill. Disse er behandlet i Del 2 av høringsnotatet. Syssemmannen har også etter anmodning fra JD i et eget notat av 2. april 2014 gitt en egen vurdering av spørsmålet om kvalitet i næringen, som denne delen av høringsnotatet

omhandler. Disse vurderingene er basert på Sysselmannens kontakt og kontroll med næringen både gjennom å forvalte turistforskriften og gjennom det øvrige arbeidet Sysselmannen utfører.

Sysselmannen opplever å ha en god dialog med næringen gjennom løpende kontakt og informasjonsmøter, gjennom behandlingen av meldinger om turopplegg (som reisearrangør er pliktig å melde inn etter turistforskriften § 7), og gjennom sin tilstedeværelse og kontroll ute i felt. Den gode dialogen bekreftes også av at næringen i stor grad selv innrapporterer både uregelmessigheter som oppstår gjennom eget turopplegg og det som observeres i forbindelse med andres turopplegg.

Fra et sikkerhetsperspektiv peker Sysselmannen på at det skjer få ulykker som er så alvorlige at redningstjenesten blir tilkalt, selv om det dessverre tidvis skjer dødsulykker om sommeren. Det er sjeldnere dødsulykker vinterstid. Årstidene er svært forskjellige og i tillegg er antallet turister som kommer sommerstid med cruisebåter betraktelig høyere enn antallet på vinterstid. Sysselmannen antar i tillegg at det forekommer en del mindre ulykker og nestenulykker som etaten ikke får kjennskap til.

De siste års erfaringer viser at Sysselmannen ved få anledninger mottar rapporter om tilfeller hvor organisert turvirksomhet er kommet i konflikt med miljøregelverket. Enkelte tilfeller av forstyrrelse av dyrelivet har forekommet, og da særlig relatert til isbjørn. Også her er det grunn til å tro at det forekommer flere tilfeller enn det som blir kjent. Sysselmannen antar at det samme er tilfellet for kulturminner. Like fullt er Sysselmannens inntrykk at de fleste reiselivsoperatørene fører en tilfredsstillende egenkontroll. Sysselmannens egne kontroller i felt bekrefter dette inntrykket.

Videre mener Sysselmannen at SvalbardGuideOpplæringen (SGO) holder høy kvalitet med tanke på vektleggingen av regelverkskunnskap og sikkerhet for menneske og miljø. Sysselmannen har da også gitt råd ved utarbeidelsen av det faglige innholdet av guideopplæringen. Sysselmannen mener det er en god ordning at så vidt mange lokale reiselivsoperatører krever at deres guider må ha gjennomført dette kurset.

Sysselmannen peker videre på at enkelte useriøse operatører og turopplegg forekommer med jevne mellomrom. Det kan ikke påvises noen særlig økning i verken antall eller omfang av disse sammenlignet med tidligere år. Sysselmannen mener imidlertid at disse aktørene ikke representerer et problem med tanke på den generelle kvaliteten på reiselivet, men snarere utfordrer Sysselmannens mulighet til effektivt å håndheve turistforskriften. (Dette spørsmålet vurderes nærmere under i pkt. 7.3.3).

7.3 Eventuelle fremgangsmåter for å regulere kvaliteten

På bakgrunn av Sysselmannens vurderinger, innspill fra bransjen selv og andre sentrale myndigheter, samt relevant statistikk, er JDs inntrykk at kvaliteten i reiselivsnæringen på Svalbard generelt sett er god. Bransjen fremstår som seriøs og ansvarlig, og tar sikkerhet for mennesker og miljø på alvor. Bransjen har selv tatt ansvar og innrettet seg slik at kvaliteten kan sies å være god. SvalbardGuideOpplæringen og AECOs selvpålagte retningslinjer er gode eksempler på dette.

Det derfor ikke konkrete forhold ved bransjen i dag som tilsier at det er et presserende behov for å gi strengere regler for å heve kvaliteten i næringen. Det kan imidlertid være andre forhold som tilsier at det likevel bør vurderes lovpålagte krav for å videreføre kvaliteten eller andre endringer i regelverket på området. JD vil i pkt. 7.3.4 gå nærmere inn i forhold som taler for og mot slik regulering.

Med dette utgangspunktet går JD nedenfor igjennom ulike muligheter for å regulere kvaliteten i reiselivsnæringen. Gjennomgangen omfatter offentlig sertifisering på guidenivå og tilsvarende sertifisering på bedriftsnivå. Det kan også tenkes andre typer offentlig sertifisering, men disse er ikke vurdert her. Til sist kan også andre endringer i forskriften bidra til ytterligere kvalitet i næringen.

Når det gjelder mulig sertifisering på guide- eller bedriftsnivå presiseres det at disse vurderingene knytter seg til spørsmålet om det skal gis lovpålagte krav som myndighetene skal ha ansvaret for at gjennomføres. Det motsatte, nemlig at sertifisering eller godkjenning gjennomføres av næringen selv, skjer allerede i dag, jf. beskrivelsen i pkt. 3 over. Etter gjennomgangen gir JD sin vurdering av de ulike alternativene og kommer med forslag til mulig løsning.

7.3.1 Sertifisering på guidenivå

Med begrepet *sertifisering på guidenivå* siktes det i denne sammenhengen til en ordning der myndighetene gir (nærmere bestemte) lovpålagte krav om hvilken kompetanse (og evt. erfaring) den enkelte guide skal inneha. Dersom den individuelle guiden tilfredsstiller disse kravene får vedkommende en godkjenning av myndighetene i form av sertifisering eller autorisasjon.

Ved Stortingets behandling av Svalbardmeldingen ble det påpekt et behov for å gjøre en vurdering av krav til godkjente eller sertifiserte guider. Det er ikke gitt noen beskrivelse av hvordan en slik sertifiseringsordning kan utformes. Det fremgår imidlertid at en slik ordning må ses i sammenheng med den guide- og turoppfølgingen som tilbys på Svalbard, samt ut i fra utviklingen i reiselivsnæringen de senere år.

Når det gjelder utviklingen i reiselivet på Svalbard som meldingen viser til, må det ses i sammenheng med at det på tidspunktet da meldingen ble fremlagt i 2009 hadde vært en betydelig vekst i reiselivsnæringen over noen år. Som nevnt i pkt. 3 over, var 2008 et toppår mens det i perioden fra 2009 til 2012 var det en utfasing. Statistikken viser igjen vekst i næringen for 2013.

Sysselemannen peker i sin vurdering på at det i hele perioden turistforskriften har virket, gjennomgående har vært få klager på guider eller kjente tilfeller av dårlig kvalifiserte guider. Sysselemannen kan så langt kun vise til ett eksempel på at det har vært nedlagt forbud mot organiserte turopplegg med guide. Gjennom de vel 20 årene turistforskriften har virket har det videre kun vært et par tilfeller hvor en guide har blitt holdt strafferettslig ansvarlig i ettertid for brudd på turistforskriften, og da har det dreid seg om påtaleunntatelse eller bot.

Svalbardmeldingen peker også på at en sertifiseringsordning for guider må vurderes opp mot den guide- og turoppfølgingen som tilbys på Svalbard. Med dette siktes det til det som nå heter SvalbardGuideOpplæringen (SGO), jf. pkt. 3 over. SGO er som nevnt drevet av Visit Svalbard. SGO inkluderer teoretisk og praktisk opplæring. Guidene som har gjennomgått opplæringen og har tilstrekkelig felterfaring kan bli autorisert som såkalte svalbardguider av Visit Svalbard gjennom en autorisasjonskomité.

AECO, jf. pkt. 3 over, har retningslinjer for hvordan deres guider skal opptre i felt, men ingen krav til sertifisering per i dag. De har også utarbeidet stedsspesifikke retningslinjer for hvordan deres ekspedisjonsledere og guider skal opptre på ulike ilandstigningsplasser.

7.3.1.1 Miljødirektoratets vurdering

I forbindelse med arbeidet med revisjon av turistforskriften har Miljødirektoratet pekt på at de aller fleste som ferdes på Svalbard er på tur med guide. Dette er uavhengig av om man kommer for å gå på ski, til fots, for å dra på båttur, på cruise eller for å kjøre snøskuter. Det er særlig behovet for isbjørnbeskyttelse som fører til at turister bør ferdes i følge med guide. Også andre grunner, slik som forholdet til sikkerhet eller reglene om ferdsel, kan tilsa dette. Myndighetene kan gjennom guidene få en god mulighet til å påvirke adferden, samt til å formidle kunnskap til turistene. Etter direktoratets syn er dette gode grunner som taler for å fastsette regler om sertifisering på guidenivå.

7.3.1.2 Sysselmannens vurdering

Etter Sysselmannens vurdering har turistnæringen tatt § 5 i turistforskriften – om reisearrangørens ansvar for turistenes sikkerhet - på alvor. Næringen er seg sitt ansvar bevisst når det gjelder å ivareta sikkerheten til sine deltakere. Dette vises blant annet gjennom SGO og AECOs retningslinjer. Sysselmannen antar også at markedsmessige mekanismer bidrar til at næringen sørger for god opplæring av guider, f.eks. ved at de ulike aktørene vil ha fordel av å kunne tilby guider som har god opplæring i sikkerhet og i å ferdes i Svalbards sårbare natur. Sysselmannen stiller derfor spørsmål ved om ikke de intensjoner som - sett fra myndighetenes ståsted - ville ligge bak en sertifiseringsordning, allerede langt på vei er oppfylt. Sysselmannen mener det derfor ikke er behov for noen ytterligere rettslig regulering av kvaliteten på reiselivet i form av en lovpålagt sertifisering av turguider.

I forvaltningsplanarbeidet for Øst-Svalbard, foreslo som nevnt over Sysselmannen riktignok en hjemmel i verneforskriften for å gi Sysselmannen forskriftskompetanse til å regulere sertifisering av organisert ferdsel i naturreservatene på Øst-Svalbard. Det ble senere besluttet at vurderingen heller skulle foretas i forbindelse med denne revisjonen av turistforskriften, jf. pkt. 1.2. over.

Sysselmannens forslag i forvaltningsplanarbeidet var særlig motivert ut i fra en vurdering av Øst-Svalbards strenge vernekategori, fordi det ble ansett som særlig viktig at reisende til dette og lignende områder var underlagt strengere krav enn vanlig. Når Sysselmannen nå har vurdert en tilsvarende ordning gjennom turistforskriften for hele Svalbard, mener etaten at behovet ikke er tilsvarende sterkt som da Øst-Svalbard ble vurdert. Motorisert turisme på land foregår i henhold til motorferdselsforskriften først og fremst innenfor forvaltningsområde 10¹¹, som ikke er preget av samme sårbarhet som eksempelvis Øst-Svalbard. I tillegg har de oversjøiske cruise fartøylene som besøker Svalbard sommerstid få anløpssteder totalt sett på øygruppen. Mindre fartøyer som benyttes til ekspedisjonscruisevirksomhet benytter flere imidlertid ilandstigningspunkter, men er et begrenset antall reisende sammenlignet med den oversjøiske cruisetrafikken.

Etter Sysselmannens vurdering tilsier standarden på kvaliteten i reiselivet i dag at det på generelt grunnlag ikke er behov for en så ressurskrevende regulering som en lovpålagt guidesertifiseringsordning innebærer. Sysselmannen har spilt inn at det mest effektive virkemiddelet for å videreføre det nåværende kvalitetsnivået ligger i Sysselmannens fortsatte kontroll med turopplegg i henhold til turistforskriften. Sysselmannen har derfor foreslått flere andre endringer i forskriften for å kunne forbedre denne kontrollen. Disse forslagene gjennomgås kort i pkt. 7.3.3 og 7.3.6 nedenfor.

¹¹ Se pkt. 11.4 nedenfor om utstrekningen av forvaltningsområde 10. Etter søknad foregår også en liten andel av ferdselen utenfor dette området.

7.3.2 Sertifisering på bedriftsnivå

Med *sertifisering på bedriftsnivå* siktes det i denne sammenheng til en ordning der myndighetene gir (nærmere bestemte) lovpålagte krav for den enkelte bedrift. (Dette kan for eksempel være regler om drift, HMS, ansattes kompetanse og erfaring mv.) Dersom bedriften tilfredsstiller slike nærmere bestemte krav skal bedriften få en formell godkjenning av myndighetene i form av en sertifisering eller autorisasjon.

En sertifiseringsordning på bedriftsnivå er et annet alternativ som kan benyttes for å kunne stille krav til kvaliteten i reiselivsnæringen. Som gjennomgangen i pkt. 4 over viser, er det flere land som de senere årene har etablert ordninger for å sertifisere reiselivet på bedriftsnivå. Det er likevel verdt å merke seg at ingen av sertifiseringsordningene er innført gjennom lovpålagte krav slik det her er snakk om.

JD er kjent med at flere aktører på Svalbard har uttrykt at en eventuell lovpålagt sertifiserings- eller autoriseringsordning bør være på bedriftsnivå. Bl.a. har Visit Svalbard gitt uttrykk for dette. Det er videre gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig med en lovpålagt sertifiseringsordning på guidenivå fordi et slikt krav vil være svært byrdefullt for en bransje med store sesongsvingninger. En sertifisering på bedriftsnivå vil imidlertid antagelig bidra til å øke statusen til den lokale reiselivsnæringen, noe som er en av Visit Svalbards hovedmålsettinger.

Sysseلمannen på Svalbard legger til grunn at flere av vurderingene av en sertifiseringsordning på guidenivå også gjør seg gjeldende for spørsmålet om sertifisering på bedriftsnivå. Dette gjelder særlig Sysseلمannens vurdering av at kvaliteten i dag er så vidt god at det ikke antas at en ressurskrevende ordning for offentlig sertifisering vil stå i forhold til det man i så fall vil oppnå. Sysseلمannen er derfor av den oppfatning at heller ikke en sertifiseringsordning på bedriftsnivå er nødvendig ut i fra dagens situasjon, og at det innenfor rammene av gjeldende ordning finnes en tilstrekkelig grad av fleksibilitet til å kunne håndtere nye behov som oppstår ved eventuelle endrede forutsetninger.

7.3.3 Øvrige alternativer for å stille rettslige krav til kvaliteten

Som nevnt i pkt. 7.3.1.2 foreslår Sysseلمannen i sin vurdering av behovet for å stille krav til kvaliteten, at man fremfor å innføre en lovpålagt sertifisering på guide- eller bedriftsnivå heller bør innføre *andre endringer* i turistforskriften for å bevare eller sikre kvaliteten i næringen. Gjennom evalueringen har det blant annet kommet forslag om å innføre en helt ny bestemmelse i forskriften som stiller helt tydelige krav til hvilken kunnskap, kompetanse og erfaring den enkelte turoperatør bør inneha. En slik bestemmelse kan f.eks. kreve kunnskap, kompetanse og erfaring på sentrale områder slik som sikkerhet, førstehjelp, lokale forhold, samt relevant regelverk mv. En slik bestemmelse vil sikre krav til en turoperatørs minimumskompetanse, og slik sett bidra til at kvaliteten i næringen er god.

Videre har Sysseلمannen foreslått at adgangen til å kunne kreve dokumentert kunnskap fra den enkelte turoperatør bør utvides. I dag kan Sysseلمannen kun kreve dokumentert «tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold» i henhold til turistforskriften § 9 tredje ledd. Sysseلمannen har også foreslått en tredje ny bestemmelse som vil innebære at en turoperatør kan bli avskåret fra å melde inn turopplegg for en periode, dersom turoperatøren vesentlig eller gjentatte ganger har overtrådt reglene i forskriften.

7.3.4 Departementets vurderinger

7.3.4.1 Sertifiseringsordninger på guide- eller bedriftsnivå

Det synes å være en gjennomgående enighet om at kvaliteten i reiselivsnæringen på Svalbard i dag generelt sett er god. JD er enig i denne vurderingen. En eventuell regulering i form av en lovfestet offentlig sertifisering kan derfor ikke begrunnes i et behov for ytterligere å *høyne* kvaliteten i bransjen. Det kan likevel være forhold som kan tale for at det bør innføres andre, lovfestede regler på området, jf. pkt. 7.3.

Det som taler for lovfestet, offentlig sertifisering er blant annet at rettslige krav vil kunne stadfeste det nivået på kvalitet som myndighetene ønsker at næringen skal ha. Dette vil innebære at myndighetene bidrar til at kvaliteten opprettholdes. Samtidig vil det være et signal om at kvalitet tas på alvor på Svalbard – i den delen av landet som har høyest miljømål. Slike krav kan antagelig også bidra til å øke omdømmet til næringen, og gi den konkurransekraft sammenlignet med andre land som har reisedestinasjoner med lignende kvaliteter som Svalbard.

Likevel finnes det flere og tungtveiende argumenter mot en slik ordning. Sysselmannen har i sin vurdering pekt på at en lovpålagt sertifiseringsordning vil være ressurskrevende. En slik ordning vil kreve betydelige ressurser for å bli etablert, administrert og håndhevet. Dette vil innebære at det offentlige må bruke mer ressurser på administrasjon. En form for sertifisering eller autorisasjon gitt av det offentlige reiser i tillegg juridiske spørsmål om det offentliges ansvar f.eks. i tilfeller der sertifiserte guider eller bedrifter er involvert i hendelser eller utfører virksomhet i samsvar med et opplegg som myndighetene har godkjent, men hvor det likevel skjer f.eks. ulykker. Videre vil en sertifiseringsordning begrense næringens frihet til selv å bestemme hvordan de overordnede kravene i turistforskriften skal innfris.

En offentlig sertifisering både på guidenivå og på bedriftsnivå vil etter JD syn innebære omfattende byråkrati. Dersom kvaliteten i reiselivet hadde vært dårlig, ville lovpålagt sertifisering lettere kunne blitt vurdert som en nødvendig «pris å betale» for å oppnå bedre kvalitet. JD kan imidlertid ikke se at en offentlig sertifiseringsordning ville tilført noe betydelig mer enn det som allerede oppnås i dag gjennom kombinasjonen av rettslige krav og det næringen selv har etablert gjennom bl.a. egne retningslinjer og opplæring. En slik ordning vil være uforholdsmessig omfattende, sammenlignet med den relativt oversiktlige bransjen som i så fall skulle blitt sertifisert.

En lovpålagt sertifiseringsordning administrert av det offentlige, vil reise spørsmål om hvilket organ som skulle sertifisert/autorisert guiden eller bedriften. JD mener at det uansett ikke vil være riktig at Sysselmannen blir tillagt en slik rolle. Sysselmannen har i dag ansvaret for å håndheve regelverket. Det inkluderer alt fra vurdering av turopplegg til eventuell straffesanksjonering ved brudd på forskriften. En ordning der også Sysselmannen skulle ha sertifisert guider eller bedrifter vil slik sett innebære en habilitetsproblematikk som JD mener må unngås. Det er på det nåværende tidspunktet vanskelig å se for seg andre som kunne hatt en slik rolle. Dette gjelder både eventuelt opprettelsen av et eget organ eller å pålegge et annet organ en slik tilleggsoppgave.

Om sertifisering for *guider* konkret, viser JD til at SGO allerede gir guidene en autorisasjon som viser at guidene har gjennomført og bestått kursene hos dem. Denne autorisasjonen står bransjen fritt til å benytte i markedssammenheng eller på annen måte, f.eks. til bruk i statusbyggingen av næringen på Svalbard. Når det gjelder konkrete krav til kunnskap, kompetanse og erfaring som turoperatører bør

inneha, vil imidlertid JD foreslå en ny bestemmelse i forskriften som skal regulere akkurat dette. Se mer om dette i pkt. 7.3.4.2 nedenfor.

For sertifisering på *bedriftsnivå* har JD merket seg at deler av næringen på Svalbard har uttrykt et ønske om at myndighetene bør lovregulere en ordning med sertifisering på bedriftsnivå. Med en eventuell offentlig bedriftssertifisering vil imidlertid de lokale aktørene ha bedre mulighet for å bli sertifisert enn aktører som er på Svalbard kun i sesongen eller på annen måte har kortere eller mer sporadisk engasjement på øygruppen. Også her mener dessuten JD at en slik ordning vil innebære for mye administrasjon sett i forhold til det som kan oppnås. Det vises også til at en eventuell offentlig sertifiseringsordning på bedriftsnivå er noe som forskes på og vurderes i øvrige deler av Norge, jf. pkt. 5 over. JD mener derfor det vil være uhensiktsmessig å utarbeide og etablere en ordning nå, dersom det senere viser seg at det kan være aktuelt med en form for bedriftssertifisering for hele landet. Også her vil JD peke på at næringen står fritt til å etablere bransjeordninger eller «merker» som f.eks. kan veilede den enkelte turist og/eller gi status. De mer sporadiske aktørene kan «fanges opp» gjennom håndheving av turistforskriften med de endringer som er foreslått i 7.3.4.2 nedenfor.

Som beskrevet over er det flere gode grunner som taler for en offentlig sertifiseringsordning. JD mener imidlertid at argumentene som taler i mot en lovpålagt sertifiseringsordning, både på guide- og bedriftsnivå, veier tyngre enn argumentene for. JD vil derfor ikke foreslå at det innføres en slik ordning slik forholdene er i dag.

Turistnæringen på Svalbard er imidlertid i stadig endring og utvikling. JD vil derfor fortsette å følge med på hvordan reiselivet utvikler seg fremover, og utelukker ikke med dette at det på et senere tidspunkt kan bli aktuelt å innføre en form for sertifisering av guider eller bedrifter på Svalbard.

7.3.4.2 Forslag til endrede krav for å sikre kvalitet i næringen

I forbindelse med denne evalueringen har JD som nevnt mottatt faglige innspill fra Sysselmannen og andre, både når det konkret gjelder spørsmålet om sertifisering, og andre mulige endringer i forskriften som kan bidra til å sikre kvaliteten i næringen eller på andre måter forbedre forskriften (se bl.a. pkt. 7.3.3 over). Forslag til endringer i forskriften vil bli gjennomgått i sin helhet i Del 2 nedenfor. JD vil imidlertid allerede her - som en del av vurderingen av behovet for å stille krav til sertifiserte guider eller andre krav for å sikre kvalitet i reiselivsnæringen - peke på hvilke forslag til *endrede krav* i forskriften som kan bidra til å sikre slik kvalitet.

JD ser for det første at det er behov for å tydeliggjøre hvilken kunnskap, kompetanse og erfaring som kreves av turoperatører som har ansvar for turister og andre reisende ut i naturen. Vi forventer at alle turoperatører har kvalifikasjoner knyttet til relevant regelverk, sikkerhet, inkludert isbjørnsikring, førstehjelp og lokale forhold for å nevne noe. JD foreslår en ny bestemmelse i forskriften i tråd med dette, jf. pkt. 13 nedenfor.

Videre bør Sysselmannen ha en klar hjemmel til å kunne kreve dokumentasjon på at den aktuelle turoperatøren innehar de ovennevnte kvalifikasjonene. JD mener at en ny bestemmelse som tydeliggjør kravene til turoperatøren i kombinasjon med en hjemmel for Sysselmannen til å kreve dette dokumentert, vil være en enklere måte å oppnå målsettingen om å sikre kvalitet i næringen. En sertifiseringsordning ville ført til at Sysselmannen måtte ha godkjent alle turoperatører på forhånd. Dette alternativet vil heller innebære at Sysselmannen kan velge å kreve dokumentasjon der det

anses ønskelig eller nødvendig. JD foreslår en ny bestemmelse i tråd med disse vurderingene, jf. pkt. 17 nedenfor.

I forbindelse med vurderingen av kvaliteten i næringen var det generell enighet om at nivået i dag må sies å være godt. Det ble imidlertid pekt på at det i sjeldne tilfeller kan være behov for noen flere virkemidler for å hindre uønskede enkeltaktører i å drive turoperatørvirksomhet på Svalbard. I den forbindelse ble det foreslått å innføre en administrativ sanksjonsmulighet i form av utsatt adgang til å melde inn turopplegg til Sysselmannen. Turoperatører på Svalbard kan ikke gjennomføre turer uten at turopplegget er meldt inn til Sysselmannen. JD vil foreslå en ny bestemmelse om en slik sanksjon, jf. pkt. 18.

Foruten om disse større endringene vises det også til de øvrige endringene som foreslås i turistforskriften i Del 2 nedenfor.

8. Oppsummering og konklusjon

Den gjennomførte evalueringen har vist at det er en generell enighet om at kvaliteten i reiselivsnæringen når det gjelder sikkerhet for mennesker og miljø på Svalbard må vurderes som god. JD er tilfreds med, og vil også berømme næringen selv for, det gode arbeidet som legges ned og det nivå på sikkerhet og kvalitet som næringen generelt sett representerer.

Denne evalueringen har imidlertid vist at det ikke er tungtveiende grunner som i dag tilsier at det er strengt nødvendig å innføre en lovpålagt offentlig sertifiseringsordning for å sikre kvaliteten i reiselivsnæringen, verken på guide- eller bedriftsnivå. Det er vel og merke gode argumenter som taler for å etablere en slik type ordning. JD har imidlertid kommet til at det ikke foreslås en sertifiseringsordning i denne omgang. For det første har ikke JD kunnet se at en slik ordning ville tilført noe vesentlig mer for å høyne kvaliteten når det gjelder sikkerhet for mennesker og miljø i næringen i dag. Videre har særlig hensynet til byråkrati, både for eventuell etablering, administrasjon og håndheving, vært av stor betydning i vurderingen. JD har heller ikke kunnet se hvem som skulle ha hatt ansvar for ordningen. Sysselmannen er i dag pålagt alle myndighetsoppgavene etter forskriften, og det vil kunne medføre en habilitetsproblematikk å pålegge Sysselmannen å sertifisere turoperatører som etaten senere skulle kontrollere. Det er vanskelig å se for seg en opprettelse av et helt nytt organ eller hvilke andre eksisterende organer som kunne bli pålagt en slik oppgave.

Selv om JD ikke foreslår en offentlig sertifiseringsordning i denne omgang, verken på guide- eller bedriftsnivå, foreslås det imidlertid i Del 2 nedenfor flere endringer som skal bidra til å tydeliggjøre de kravene som vi stiller til turoperatører. Blant annet foreslås det en egen ny bestemmelse om hvilke krav til kunnskap, kompetanse og erfaring som den enkelte turoperatør må inneha. Videre foreslår vi å gi Sysselmannen en bedre hjemmel for å kreve disse kvalifikasjonene dokumentert. Vi foreslår også en hjemmel for å kunne pålegge turoperatører en utsatt adgang til å melde inn turopplegg ved vesentlige eller gjentatte brudd på forskriften. Også flere andre forslag til endringer vil føre til en kvalitativt god og sikker reiselivsnæring på Svalbard. JD mener disse endringene vil bidra til at forskriften også fremover vil bidra til, og gi Sysselmannen de nødvendige virkemidlene for, å sikre at turismen på Svalbard vil være av god kvalitet særlig når det gjelder sikkerhet for mennesker og miljø.

JD har sett at 2013 igjen var et år med vekst, noe som gjør det tydelig at det fortsatt er nødvendig å følge med på utviklingen i næringen fremover. Vi oppfordrer derfor næringen til fortsatt å ha fokus på sikkerhet og kvalitet. JD utelukker ikke at det kan bli aktuelt å foreta en ny evaluering i lys av utviklingen i næringen selv eller på bakgrunn av etablering av eventuelle nasjonale ordninger for sertifisering.

DEL 2 Forslag til endringer i turistforskriften

9. Innledning

Som beskrevet innledningsvis har det skjedd en betydelig utvikling i reiselivet siden turistforskriften trådte i kraft i 1991. Forskriften har blitt endret flere ganger, senest i 2002. Den stadige utviklingen i reiselivet og myndighetenes erfaring med regelverket, er grunnen til at JD nå foreslår flere endringer og justeringer i regelverket.

Turistforskriften skal ivareta turistene og andre reisendes sikkerhet og sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø. Videre skal forskriften ivareta allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og kultur, og overholdelse av andre lover og forskrifter, jf. formålsbestemmelsen i § 1. Forskriften inneholder blant annet regler om reisearrangørers ansvar for de reisendes sikkerhet og opptreden, krav til forsikring for redningsutgifter, nærmere spesifiserte krav til hvordan turoperatører sender melding om turopplegg til Sysselmannen, og bestemmelser om Sysselmannens adgang til å sette vilkår eller forby turopplegg. Forskriften gjelder for Svalbard, det er ikke gitt en tilsvarende forskrift om turisme for fastlandet.

Som nevnt i Del 1 ovenfor gjennomførte Sysselmannen i 2008 en helhetlig evaluering av forskriften og kom med flere forslag til endringer. Siden revisjonsarbeidet har tatt mer tid enn forutsatt i JD, har Sysselmannen i 2012 og 2013 gjennomgått sin evaluering på nytt og justert noe på sine innspill. Evalueringene viser at turistforskriften er et hensiktsmessig verktøy for å regulere turismen på Svalbard. Det er imidlertid behov for å gjøre enkelte endringer for å oppdatere forskriften. Vi ønsker også å gjøre noen endringer for å bedre Sysselmannens muligheter for at turismen skal forvaltes på en god måte. I tillegg har vurderingene som fremgår av Del 1 ovenfor vist at det er ønskelig å stille noen konkrete krav til turoperatørenes grunnleggende kvalifikasjoner, jf. nedenfor i pkt. 13.

Turistforskriften fungerer godt som et pedagogisk verktøy for å tydeliggjøre hvilke krav som gjelder for turister og andre reisende på Svalbard. Det er JDs mål at forskriften bevares som et slikt pedagogisk verktøy. Turistforskriften må ses i sammenheng med andre regler som gjelder for ferdsel, herunder f.eks. motorferdselsforskriften og leirforskriften, og andre regler som gjelder for miljø og sikkerhet, inkludert reglene som gjelder i verneområdene, samt regler for isbjørnsikring mv i Svalbardmiljøloven.¹²

Nedenfor følger en gjennomgang og redegjørelse for JDs forslag til endringer i turistforskriften.

¹²Se forskrift 24. juni 2002 nr. 723 om motorferdsel på Svalbard, forskrift 27. juni 2002 nr. 731 om leiropphold på Svalbard, forskrift 4. april 2014 nr. 377 om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard videreført fra 1973.

10. Formålsbestemmelsen – turistforskriften § 1

10.1 Innledning

Formålet med turistforskriften fremgår av § 1, som lyder:

«§ 1. *Formål*

Formålet med denne forskrift er å regulere turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard, særlig for å

- ivareta turistenes og andre reisendes sikkerhet,
- sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner,
- sikre at turopplegg tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur,
- sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.»

I tråd med anbefalt regelverksteknikk foreslår JD at strekpunktene i bestemmelsen endres og gis bokstavnenevne, se forslag til utforming i pkt. 10.5 nedenfor. Ut over dette vil JD nedenfor foreslå følgende endringer i bestemmelsen:

10.2 Endring – landskapselementer

I tråd med endring i Svalbardmiljøloven § 1 i 2012, foreslår JD at begrepet «landskapselementer» i andre strekpunkt i turistforskriften § 1 endres til «landskap».

10.3 Endring – sikre at turopplegget tar hensyn til allmenhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur

Sysselembannen har i sin gjennomgang forslått en justering i formålsbestemmelsens tredje strekpunkt. Sysselembannen har forslått at begrepet «lokalkultur» endres til «kultur» for ikke å skape misforståelser om hva som er formålet. Det er viktig for Sysselembannen å ha et tydelig verktøy når det skal fattes vedtak etter regelverket. JD fremmer på bakgrunn av Sysselembannens innspill forslag om en slik endring.

10.4 Forsalg til nytt formål – legge til rette for turisme innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk

Turistforskriften er myndighetenes verktøy for å legge til rette for og regulere turismen på Svalbard. Dette gjøres gjennom de konkrete bestemmelsene i forskriften kombinert med de overordnede formålene som fremkommer i § 1. Hensynet til sikkerhet og til Svalbards tilnærmet uberørte miljø står i denne sammenhengen i en særstilling.

Når det gjelder målsettinger knyttet til turisme som sådan, er det i formålsbestemmelsen fremhevet at forskriften skal sikre allmenhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur¹³. Ut over dette formålet er det i § 1 ikke flere momenter som knytter seg konkret til det som kan kalles «turismerelaterte» vurderinger.

I følge norsk svalbardpolitikk skal det legges til rette for at reiseliv skal være én av basisnæringene som skal bidra til en variert næringsstruktur og en robust bosetting på øygruppen. Reiseliv er den ene

¹³ Begrepet «lokalkultur» er foreslått endret til «kultur», jf. pkt. 10.3 ovenfor.

av de tre «pilarene», sammen med kulldrif og forskning/utdanning. Dette er nærmere beskrevet i innstillingen til Stortinget og Svalbardmeldingen.¹⁴ Videre har Regjeringen fremhevet at det skal legges til rette for at reiselivet sikres gode og forutsigbare rammebetingelser, jf. regjeringsplattformen s. 28.

Svalbardpolitikken legger føringer for forvaltningen av Svalbard. JD mener derfor at det vil være hensiktsmessig ta inn et nytt element i formålsbestemmelsen som reflekterer betydningen av turisme som svalbardpolitisk virkemiddel. En slik endring vil innebære at dette formålet kan vektlegges i enkeltsaker for å sikre at avgjørelsen er i samsvar med de politiske føringer som er gitt for forvaltningen av Svalbard. Etter JDs vurdering vil en slik bestemmelse dermed føre til større åpenhet om hvordan turismen forvaltes. Det vil derfor også sikre at forskriften fortsetter å være et godt pedagogisk verktøy, jf. over i pkt. 9.

JD har ved utformingen av forslaget til bestemmelse sett hen til Svalbardloven § 29 som gir regler for Longyearbyen lokalstyre (det lokale folkestyret i Longyearbyen), herunder om hvilke overordnede føringer lokalstyret skal følge. I Svalbardloven § 29 fremgår det at: «Formålet[...]er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig lokalt folkestyre i Longyearbyen, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av fellesinteressene *innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk*[(vår utheving))». Etter JDs vurdering er passusen «innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk» et begrep som også er egnet til bruk i turistforskriften.

JD har utarbeidet to forslag til hvordan et slikt formål best kan utformes i § 1, jf. pkt. 10.5 nedenfor. I det ene forslaget er det nye elementet lagt inn i innledningen i bestemmelsen. I det andre forslaget er det nye elementet lagt inn som ny bokstav c). Forslagene er satt i kursiv.

Alternativ 2 vil i større grad enn alternativ 1 innebære at turisme som svalbardpolitisk virkemiddel får en selvstendig betydning som et moment ved avgjørelsen av enkeltsaker. Etter JDs vurdering er derfor alternativ 2 å foretrekke. JD vil imidlertid høre begge alternativene og ber om høringsinstansenes syn på hvilken av de to utformingene som er å foretrekke.

10.5 Forslag til endringer i § 1

På bakgrunn av ovenstående foreslår JD to alternative bestemmelser. Endringene er markert i kursiv. Forslaget i pkt. 10.2 og 10.3 ovenfor (om å endre fra «lokalkultur» til «kultur», og fra «landskapselement» til «landskap») er lagt inn i begge alternativene.

Alternativ 1:

«§ 1. Formål

Formålet med denne forskriften er å regulere turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard *innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk*, særlig for å

- a) ivareta turisters og andre reisendes sikkerhet,
- b) sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, *landskap*, flora, fauna og kulturminner,

¹⁴ Se bl.a. pkt. 1.6 og 9.2 i meldingen.

- c) sikre at turopplegg tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og kultur,
- d) sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.»

Alternativ 2:

«§ 1. Formål

Formålet med denne forskriften er å regulere turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard, særlig for å

- a) ivareta turistens og andre reisendes sikkerhet,
- b) sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, *landskap*, flora, fauna og kulturminner,
- c) legge til rette for turisme innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk,
- d) sikre at turopplegg tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og kultur,
- e) sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.»

11. Definisjoner – turistforskriften § 3

11.1 Innledning

Nøkkelbegreper som benyttes i turistforskriften er samlet og definert i turistforskriften i § 3 som i dag lyder:

«§ 3. Definisjoner

Med *reisearrangør* forstås i denne forskriften den som mot vederlag organiserer reiser med tilhørende tjenesteytelser, herunder transport og opphold. Som vederlag regnes også innbetaling som skjer til dekning av faktiske utgifter uten at det er beregnet fortjeneste.

Med *formidler* forstås den som tilbyr eller selger reiser som er organisert av en reisearrangør.

Med *individuelle reisende* forstås tilreisende turister, fastboende på Svalbard, forskere og andre personer som foretar turer utenfor bebodde områder, uten å være deltaker i reiser organisert av en reisearrangør. Personer som utfører offentlig tjenesteoppdrag på Svalbard, anses ikke som individuelle reisende.

Med *fastboende* på Svalbard forstås person som gyldig er innført i registeret over befolkningen på Svalbard.

Med *turisttransportør* forstås den som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard.»

På tilsvarende måte som for § 1 foreslår JD å strukturere definisjonsbestemmelsen i § 3 i tråd med anbefalt regelverksteknikk. JD forslår at hvert begrep gis en bokstavbenevnelse og at bestemmelsen innledes med passusen «i forskriften menes med». For uten denne regeltekniske endringen, foreslår JD følgende materielle endringer:

11.2 Endring i definisjonen av reisearrangør

Begrepet «reisearrangør» benyttes gjennomgående i forskriften og er det sentrale pliktsubjektet. Det er reisearrangør som bl.a. har ansvar for de reisendes sikkerhet, jf. § 5, har forsikringsplikt, jf. § 6 og har plikt til å melde turopplegg til Sysselmannen, jf. § 7.

11.2.1 Endre begrepet reisearrangør til turoperatør

Som tidligere nevnt er turistforskriften en pedagogisk og informativ forskrift som brukes aktivt i Sysselmannens kommunikasjon med reiselivsnæringen, turister, forskere og andre. Av denne grunn mener JD at det er viktig at sentrale begreper som benyttes i forskriften er i tråd med de begrepene som næringen selv bruker. JD har merket seg at begrepet «reisearrangør» i svært liten grad benyttes i dagligtalen. Begrepet som benyttes og er godt innarbeidet i så vel næringen som lokalbefolkningen er «turoperatør».

Opprinnelig ble begrepet «reisearrangør» valgt bl.a. av hensyn til begrepsbruken i pakkereiseloven, jf. lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser og reisegaranti § 2-2. I pakkereiseloven benyttes begrepet «arrangør» eller «formidler».¹⁵

I turistforskriften § 4 om reisegaranti fremgår det at:

«Bestemmelsene om reisegaranti i lov av 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser gjelder tilsvarende for reisearrangører og formidlere som dekkes av definisjonene i lov om pakkereiser § 2-2. Lov om pakkereiser § 11-1 fjerde ledd gjelder likevel ikke.»

Gjennom denne bestemmelsen gjøres pakkereiselovens regler om reisegaranti gjeldende for reisearrangører på Svalbard. JD har gjennom en grundig vurdering kommet til at begrepet «reisearrangør» kan endres til «turoperatør» uten at dette røkkes ved at pakkereiselovens regler om reisegaranti vil gjelde for Svalbard, jf. turistforskriften § 4. Som det fremgår av turistforskriften § 4 er det definisjonen av «reisearrangører» eller «formidlere» i pakkereiseloven som er avgjørende for om reglene om reisegaranti gjelder for den enkelte reise. Endring i definisjoner i turistforskriften kan ikke endre på dette. For at reglene om reisegaranti skal gjelde for den enkelte reise, må man altså uansett gå inn i pakkereiselovens definisjon for å se om den konkrete reisen faller inn under lovens definisjon. JD mener derfor at begrepet «reisearrangør» kan byttes ut med «turoperatør» og foreslår at denne endringen gjøres for hele forskriften.

11.2.2 Øvrige endringer i definisjonen av turoperatør

I tillegg til ovennevnte endringer foreslår JD i tillegg enkelte mindre endringer for at definisjonen av turoperatør skal bli mer presis. Som det fremgår av vurderingene i pkt. 11.5.3 nedenfor, foreslås det at definisjonen av «turisttransportør» tas ut av § 3 i sin helhet. Dette er bl.a. fordi turisttransportører i praksis alltid også er turoperatører. For å være sikker på at forskriften likevel skal fange opp et evt. tilfelle der noen kun er transportør, foreslår JD at passusen «eller som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard» tas med i definisjonen av turoperatør. Videre foreslår JD å ta ut

¹⁵ Bestemmelsen lyder: «§ 2-2. Arrangør og formidler

Som arrangør anses den som tilrettelegger pakkereiser og som tilbyr eller selger slike enten direkte eller gjennom en formidler. Vedkommende regnes likevel ikke som arrangør når virksomheten bare utøves leilighetsvis og ikke er et ledd i næringsvirksomhet.

Som formidler anses den som tilbyr eller selger pakkereiser som er tilrettelagt av en arrangør.»

«herunder transport og opphold» på slutten av første setning slik den lyder i dag. Alle forslagene til endring fremgår av pkt. 11.6 nedenfor.

11.3 Forslag til ny definisjon - forsknings- og utdanningsinstitusjoner

11.3.1 Vurdering av behovet for å inkludere forsknings- og utdanningsinstitusjoner i forskriften

Sysselmannen har i sin evaluering av forskriften foreslått at forsknings- og utdanningsinstitusjoner som arrangerer feltarbeid eller lignende opplegg også bør omfattes av regelverket, fortrinnsvis ved å bli betraktet som turoperatør etter forskriften. Sysselmannen viser til at en større del av aktiviteten og ferdsele på Svalbard synes å være arrangert av forsknings- og utdanningsinstitusjoner enn tidligere. Sysselmannen begrunner forslaget først og fremst med at reglene om sikkerhet i turistforskriften også bør omfatte denne gruppen reisende.

Ut i fra dagens regelverk må individuelle forskere mv. som skal ut i felt (jf. definisjonen av individuelle reisende i § 3, tredje ledd) melde sitt turopplegg til Sysselmannen, jf. § 7 om meldeplikt. Etter dagens system er det dermed kun grupper med forskere (eller utdanningsinstitusjoner) som ikke er omfattet av forskriften. Bl.a. med tanke på at individuelle forskere allerede er omfattet av (deler av) regelverket, mener JD at det ikke er vesentlige grunner som taler mot at denne gruppen også skal omfattes av regelverket.

I tillegg til at det er ønskelig at forsknings- og utdanningsinstitusjoner omfattes av kravene til sikkerhet, mener JD det vil være fordelaktig at Sysselmannen, gjennom kravet til melding i henhold til dagens § 7, får en helhetlig oversikt over hvem som ferdes i Svalbardnaturen til enhver tid, samt for å kunne inkludere denne aktiviteten i relevante statistikker mv.

JD er på denne bakgrunn enig i at forsknings- og utdanningsinstitusjoner bør være omfattet av forskriften. JD foreslår imidlertid at denne gruppen ikke inkluderes i definisjonene av «turoperatør» slik som Sysselmannen har foreslått, men at de heller får en egen definisjon i § 3. Videre bør det eksplisitt fremgå av hver enkelt bestemmelse i forskriften om forsknings- og utdanningsinstitusjoner er inkludert, jf. f.eks. § 5 (ansvar for de reisendes sikkerhet), ny § 6 (krav til kunnskap, kompetanse og erfaring) og ny § 8 (om meldeplikt), jf. nedenfor.

11.3.2 Om begrepet forsknings- og utdanningsinstitusjoner

I begrepet forsknings- og utdanningsinstitusjoner ligger det to elementer. For det første vil alle former for institutter mv. som driver forskningsvirksomhet være omfattet. Et typisk eksempel vil være Norsk Polarinstitutt som gjennom sitt ansvar for forskning, miljøovervåkning og kartlegging i polarområdene regelmessig er ute i felt på Svalbard. Også andre forskningsinstitutter vil være omfattet, f.eks. de som er etablert i Ny-Ålesund. Det er imidlertid ikke slik at forslaget skal være begrenset til forskningsinstitusjoner som har sin base på Svalbard. Dersom det er tvil om hvem som skal betraktes som forskningsinstitusjon, så kan det f.eks. søkes veiledning i Norges forskningsråds vurdering av hvem som betraktes om forskningsinstitusjoner.

Alle universitetene og de fleste høyskolene er forsknings- og utdanningsinstitusjoner og driver både forskning og utdanning. Det samme gjelder Universitetssentret på Svalbard (UNIS). I tillegg kommer rene utdanningsinstitusjoner, skoler og profesjonelle kursarrangører på ulike nivå. Eksempler på dette er Arktisk naturguide-studiet og SGO (jf. ovenfor under pkt. 3 over). Heller ikke her er begrepet

begrenset til institusjoner på Svalbard. JD presiserer at når begrepet forsknings- og utdanningsinstitusjon benyttes i forskriften, vil reglene bare komme til anvendelse når det er institusjonene som sådan som bedriver aktivitet. Reglene vil f.eks. ikke komme til anvendelse på ansatte eller studenter når de skal på en privat utflukt eller lignende.

I begrepet forsknings- og utdanningsinstitusjoner ligger det to elementer. For det første vil alle former for institutter mv. som driver forskningsvirksomhet være omfattet. Et typisk eksempel vil være Norsk Polarinstitutt som gjennom sitt ansvar for forskning, miljøovervåking og kartlegging i polarområdene regelmessig er ute i felt på Svalbard. Det er imidlertid ikke slik at forslaget skal være begrenset til forskningsinstitusjoner som har sin base på Svalbard. Dersom det er tvil om hvem som skal betraktes som forskningsinstitusjon, så kan det f.eks. søkes veiledning i Norges forskningsråds vurdering av hvem som betraktes om forskningsinstitusjoner.

Det andre elementet i begrepet er utdanningsinstitusjonene. Utdanningsinstitusjoner vil typisk være alle typer skoler, høyskoler, universiteter og lignende som driver utdanningsvirksomhet. Et typisk eksempel som er relevant på Svalbard er Arktisk naturguide-studiet og SGO. Men heller ikke her er begrepet begrenset til institusjoner på Svalbard. Det kan også tenkes tilfeller der institusjonen både er et forskningsinstitutt og en utdanningsinstitusjon, f.eks. slik tilfellet er for UNIS (Universitetssenteret på Svalbard).

JD presiserer at når begrepet forsknings- og utdanningsinstitusjon benyttes i forskriften, vil reglene bare komme til anvendelse når det er institusjonene som sådan som bedriver aktivitet. Reglene vil f.eks. ikke komme til anvendelse på ansatte eller studenter når de skal på en privat utflukt eller lignende.

11.4 Forslag til en ny definisjon - «forvaltningsområde 10»

Sysselmannen foreslår i sin evaluering at «forvaltningsområde 10» bør etableres som et begrep i forskriften og defineres i § 3. Forvaltningsområde 10 er et innarbeidet begrep på Svalbard, særlig i turistnæringen, og det er derfor nyttig at dette området får en tydelig definisjon i forskriften. Forvaltningsområde 10 er kort forklart et område sentralt på øya Spitsbergen, rundt Longyearbyen, hvor det er tillatt med skuterferdsel etter motorferdselforskriften og hvor det ikke er meldeplikt for individuelle reisende etter turistforskriften, jf. nedenfor. Dette inkluderer også Isfjorden, Kongsfjorden og Van Mijenfjorden. JD presiserer at grensen for disse sjøområdene slutter ved munningen av fjordene, grensen for sjøområdene går altså ikke ut til territorialgrensen.

En definisjon av forvaltningsområde 10 vil kunne erstatte det uklare begrepet «ubebodde områder» (som benyttes for å definere «individuelle reisende» i dagens § 3, tredje ledd) og vil også kunne brukes som begrep i § 7 om meldeplikt i stedet for oppramsingen av geografiske områder i § 7 fjerde ledd bokstav a) til c).

Det pågår for tiden et arbeid med å etablere en mer enhetlig administrativ inndeling som skal gjelde for hele Svalbard. Det er ikke klart hva som blir resultatet av dette arbeidet og når det blir ferdigstilt. JD mener imidlertid at det vil være nyttig å ha en områdedefinisjon på plass i forskriften allerede nå, og at det er fornuftig å bruke den definisjonen som allerede er innarbeidet. Dersom det etter hvert utarbeides nye områdedefinisjoner som vil ha betydning for definisjonen av forvaltningsområde 10, kan definisjonen i turistforskriften i så fall endres i tråd med disse.

Forslaget til definisjon av forvaltningsområde 10 er, med ett unntak, for alle praktiske formål lik oppramsingen i dagens § 7 fjerde ledd bokstav a) til c). JD foreslår å stramme opp den noe omstendelige ordbruken i bokstav a) til c) slik at den fungerer som en bestemmelse.

Den ene forskjellen fra dagens bestemmelse er at området rundt Ny-Ålesund foreslås utvidet. Dette for å samsvare med siste endring i motorferdselforskriften.¹⁶ I medhold av motorferdselforskriften § 8 tredje ledd, bokstav c) kan tilreisende i følge med fastboende i Ny-Ålesund ferdes med snøskuter i et område rundt Ny-Ålesund avgrenset av Hornbækbukta - Vegvaktaren - Diademmet - Christiefjellet - H.U. Sverdrupfjella, med knekkpunkt nasjonalparkgrensen. Det har helt siden forslaget til endring i motorferdselforskriften vært enighet om at motorferdselforskriften og turistforskriften bør ha samsvarende avgrensning av dette området. Med JDs forslag til endring blir det derfor ikke krav til melding av felt- og turopplegg til Sysselmannen i området der tilreisende kan ferdes i følge med fastboende i Ny-Ålesund i henhold til motorferdselforskriften.

Forslaget til definisjon av forvaltningsområde 10 fremgår av pkt. 11.6 nedenfor.

11.5 Øvrige forslag til endringer

11.5.1 Presisering av definisjonen av «formidler»

I tråd med de øvrige endringene som foreslås i bestemmelsen, foreslår JD noen presiserende endringer i definisjonen av «formidler». Ordet «den» byttes med «enhver». Videre byttes ordet «reisearrangør» med «turoperatør», jf. pkt. 11.2 over.

11.5.2 Presisering av definisjonen «individuelle reisende»

På lik måte som begrepet «formidler», foreslår JD at ordet «den» byttes med «enhver», og «reisearrangør» byttes med «turoperatør». I tillegg foreslås det at passusen «turer utenfor bebodde områder» endres til «turer utenfor forvaltningsområde 10», jf. forslag til definisjon av forvaltningsområde 10 i pkt. 11.4 ovenfor. Til sist foreslår JD at enkelte ord tas ut for å stramme opp språket i bestemmelsen. Blant annet er ordet «turister» tatt ut, jf. innledningen i bestemmelsen.

11.5.3 Definisjon av «turisttransportør» tas ut av bestemmelsen

Som nevnt i pkt. 11.2.2 over, foreslår JD at definisjonen av «turisttransportør» tas ut av forskriften i sin helhet. For det første benyttes ikke begrepet i øvrige deler av forskriften. Regleteknisk er det bare begreper som benyttes ellers i forskriften som bør defineres i en definisjonsbestemmelse. For det andre har det vist seg at den som er å betrakte som turisttransportør i praksis alltid også er turoperatør. I tillegg har det med dagens regelverk vært noe uklarhet knyttet til om aktører som charterer seilbåter til turister og som selv blir med på seilasen, er å betrakte som turoperatører. JD mener at disse aktørene bør betraktes som turoperatører etter forskriften. For å ivareta alle de ovennevnte hensyn foreslår derfor JD at passusen «eller som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard» tas med i definisjonen av turoperatør, og at definisjonen av turisttransportør slettes i sin helhet.

11.6 Forslag til endringer i § 3

På bakgrunn av ovenstående foreslår JD følgende endringer i § 3. Endringene er markert i kursiv.

«§ 3. Definisjoner

¹⁶ Se referanse til forskriften i fotnote 12 over.

I denne forskriften menes med:

- a) *turoperatør: enhver som mot vederlag organiserer reiser med tilhørende tjenesteytelser eller som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard. Som vederlag regnes også innbetaling som skjer til dekning av faktiske utgifter uten at det er beregnet fortjeneste.*
- b) *forsknings- og utdanningsinstitusjoner: institutter og institusjoner som driver forsknings- og utdanningsvirksomhet herunder skoler, høyskoler og universiteter.*
- c) *Forvaltningsområde 10: Nordenskiöld Land, Sabine Land, Bünsow Land og Dickson Land, begrenset i nord og øst av Kapp Nathorst - Sophus Liefjellet – Terrierfjellet – Hallberget – Elfenbeinbreen - Kjellstrømdalen. Forvaltningsområde 10 inkluderer også Isfjorden, Kongsfjorden og Van Mijenfjorden herunder kortvarige ilandstigninger i tilknytning til turer i disse sjøområdene. Til Forvaltningsområde 10 hører også landområdet rundt Ny-Ålesund avgrenset av Hornbækbukta – Vegvaktaren – Diademmet – Christiefjellet - H.U. Sverdrupfjella, med knekkpunkt nasjonalparkgrensen.*
- d) *formidler: enhver som tilbyr eller selger reiser som er organisert av en turoperatør.*
- e) *individuelle reisende: enhver tilreisende, fastboende på Svalbard, forsker eller annen person som foretar turer utenfor forvaltningsområde 10, uten å være deltaker i felt- eller turopplegg organisert av en turoperatør eller forsknings- og utdanningsinstitusjon.*
- f) *fastboende på Svalbard: person som er gyldig innført i registeret over befolkningen på Svalbard.»*

12. Ansvar for reisendes sikkerhet og opptreden – turistforskriften § 5

12.1 Innledning

Turistforskriften § 5 lyder i dag:

«§ 5. Reisearrangørs og turisttransportørs ansvar for deltakernes sikkerhet og opptreden

Reisearrangør og turisttransportør er ansvarlig for deltakernes sikkerhet og skal påse at deltakerne er kjent med og overholder aktuelle lover og øvrige bestemmelser, særlig de bestemmelsene som tar sikte på å beskytte Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig.»

12.2 Turoperatørers og forsknings- og utdanningsinstitusjoners plikter

Turistforskriften § 5 er en av kjernebestemmelsene i forskriften. Den knesetter prinsippet om at det er reisearrangøren/turoperatøren som er ansvarlig for deltakernes sikkerhet. Dersom reisearrangøren/turoperatøren ikke overholder denne plikten kan vedkommende i ytterste konsekvens bli straffet for det, jf. turistforskriften § 11. Det er derfor svært viktig at pliktene i § 5 er utformet klart og tydelig.

Syssele mannen har i sin evaluering av turistforskriften foreslått noen språklige endringer i § 5 for å gjøre det tydeligere hvilket ansvar turoperatør har for deltakere som er med på deres turopplegg. JD er enig i de endringene som er foreslått. I tillegg foreslår JD, på bakgrunn av pkt. 11.3 over, at det uttrykkelig fremgår at også forsknings- og utdanningsinstitusjoner er ansvarlige for deltakernes

sikkerhet i medhold av § 5. Forsknings- og utdanningsinstitusjoner vil dermed være ansvarlig for alle de som deltar på et opplegg ute i naturen, uavhengig av om dette er forskningstokt, feltturer eller for den saks skyld hyggeturer i form av avslutningsarrangementer eller annet. Når forsknings- og utdanningsinstitusjoner er ansvarlig for sikkerheten til deltakerne, siktes det både til at de har ansvar for sikkerheten til *alle som deltar fra den aktuelle institusjonen* og til eventuelle *andre deltakere* slik som gjester, studenter eller lignende. Ansatte eller studenter tilknyttet slike institusjoner er ikke omfattet av kravene når de er på turer eller opplegg i privat regi.

På bakgrunn av Sysselmannens innspill foreslår JD for det første at det i første setning presiseres at turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoner er ansvarlig for at deltakernes sikkerhet «til enhver tid er ivaretatt på en forsvarlig måte». Denne presiseringen har to elementer; både at sikkerheten skal være ivaretatt til enhver tid, og at den skal være ivaretatt på en forsvarlig måte. Antakelig ligger dette allerede implisitt i det ansvaret turoperatører kan sies å ha for deltakernes sikkerhet i henhold til dagens § 7, men JD er enig i Sysselmannens vurdering av at det er nyttig at dette presiseres. Det er nytt at forsknings- og utdanningsinstitusjoner får en slik plikt.

For det andre foreslår JD en ny andre setning, som har elementer fra gjeldende første setning: «Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon skal videre sørge for at alle som utfører arbeid i virksomheten eller deltar i aktiviteten som virksomheten er ansvarlig for, er kjent med og overholder reglene i turistforskriften eller reglene gitt i eller i medhold av Svalbardmiljøloven om beskyttelse av Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig». Det nye i dette forslaget er at det tydeliggjøres at turoperatøren og forsknings- og utdanningsinstitusjonen er ansvarlig for at alle som utfører arbeid for virksomheten, eller som deltar i aktiviteten, er kjent med reglene. I henhold til dagens bestemmelse har turoperatøren ansvar for *deltakerne* når det gjelder dette. Sysselmannens forslag tydeliggjør altså at turoperatøren/forsknings- og utdanningsinstitusjonen også har ansvar for *alle som utfører arbeid i virksomheten*. På tilsvarende måte som over ville man antagelig kommet til at turoperatøren allerede har dette ansvaret, mens det er nytt at forsknings- og utdanningsinstitusjoner får en slik plikt.

I tillegg til disse endringene tas begrepet «turisttransportør» ut av forskriften, jf. pkt. 11.5.3 over.

12.3 Forslag til endringer i § 5

JD foreslår følgende endringer i § 5, markert i kursiv:

«§ 5 Ansvaret for deltakernes sikkerhet og opptreden

Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon er ansvarlig for at sikkerheten til deltakerne til enhver tid er ivaretatt på en forsvarlig måte. Turoperatøren og forsknings- og utdanningsinstitusjonen skal videre sørge for at alle som utfører arbeid i virksomheten eller deltar aktiviteten som virksomheten er ansvarlig for, er kjent med og overholder reglene i turistforskriften og reglene gitt i eller i medhold av Svalbardmiljøloven om beskyttelse av Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig.»

13. Forslag til ny bestemmelse - Krav til turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjoner – ny § 6

13.1 Innledning og forslag til ny bestemmelse

Som beskrevet i Del 1 av høringsnotatet mener JD at det ikke er behov for å innføre en lovpålagt sertifiseringsordning for turoperatører som opererer på Svalbard, verken for den enkelte guide eller for den enkelte bedrift, se pkt. 7.3.4. Evalueringen har imidlertid vist at det er behov for å forskriftsfeste noen grunnleggende krav som den enkelte turoperatør bør tilfredsstille for å kunne arrangere turopplegg på Svalbard. Det eneste som kan kreves etter dagens forskrift er «at reisearrangør dokumenterer tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold», jf. § 9, tredje ledd. I praksis har det vist seg at det er for snevert bare å kunne kreve dokumentert *kunnskap om lokale forhold*.

JD foreslår derfor en ny bestemmelse - ny § 6 - om krav til kunnskap, kompetanse og erfaring på ulike områder. Som beskrevet over i pkt. 11.3 og pkt. 12, mener JD at også forsknings- og utdanningsinstitusjoner som har med deltakere ut i felt bør omfattes av de grunnleggende kravene, særlig reglene om sikkerhet, i forskriften. JD foreslår derfor at den nye bestemmelsen skal gjelde både for turoperatører og for forsknings- og utdanningsinstitusjoner. JD foreslår følgende nye bestemmelse:

«§ 6. Krav til turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon

Turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoner som har med deltakere ut i felt, skal ha tilstrekkelig og relevant kunnskap, kompetanse og erfaring tilpasset det enkelte felt- eller turopplegg, herunder om:

- a) relevant regelverk,
- b) sikkerhet, herunder isbjørnsikring, breer, skred og sjøis,
- c) førstehjelp,
- d) lokale forhold, herunder klimatiske forhold, naturmiljø og kulturminner,
- e) andre forhold som anses nødvendig for gjennomføringen av felt- eller turopplegget.

Sysselemanden kan i enkelttilfeller vurdere om turoperatøren eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen er egnet til å gjennomføre det innmeldte felt- eller turopplegget.»

13.2 Om forslaget

Forslaget til bestemmelse oppstiller noen grunnleggende krav som JD mener må oppfylles av de som arrangerer turer for turister eller som har med forskere eller studenter med i felt. Samtidig som forslaget til bestemmelse inneholder en helt klar oppregning av de områder hvor det stilles krav til at aktøren skal ha kunnskap, kompetanse og erfaring, har JD også tatt sikte på å utforme bestemmelsen slik at den skal kunne passe for de ulike aktørene som har med turister eller andre reisende på Svalbard. Det er således også tatt høyde for at forsknings- og utdanningsinstitusjoner som er ute i felt, med rimelighet skal kunne oppfylle kravene som oppstilles i ny § 6. Forsknings- og utdanningsinstitusjoner er bare omfattet av pliktene etter bestemmelsen når de skal arrangere ulike former for aktiviteter ute i naturen, slik som feltarbeid, forskningstokt eller lignende. Dette ligger implisitt når forsknings- og utdanningsinstitusjoner blir nevnt og beskrevet nedenfor. Videre er slike aktiviteter gjennomgående omtalt som «feltopplegg» her og i forskriften. Begrepet omfatter alle

typer feltarrangementer eller andre opplegg der forsknings- og utdanningsinstitusjoner er ute i felt eller har med seg ulike typer deltakere, typisk forskere eller studenter, ut i naturen, jf. også pkt. 12.2 over.

Første ledd omhandler hvilke kvalifikasjoner turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoner må ha for å kunne gjennomføre et felt- eller turopplegg. Bestemmelsen inneholder flere begreper som skal gjøre den fleksibel og tilpasset både ulike turopplegg og ulike arrangører. Passusene «tilpasset det enkelte turopplegg», «herunder om» og «andre forhold som anses nødvendig for turopplegget» hentyder dette. «Herunder om» viser til at listen i bokstav a) til e) ikke er uttømmende. Bestemmelsen legger dermed opp til stor fleksibilitet og det blir opp til den enkelte turoperatør/forsknings- og utdanningsinstitusjon å utøve skjønn med tanke på hva som forventes ved det aktuelle felt- eller turopplegget. Det er den enkelte arrangør som selv må forsikre seg om at kravene som oppstilles i bestemmelsen er innfridd. Se imidlertid forslag til ny § 11 nedenfor om hjemmel for Sysselmannen til å kunne kreve dokumentasjon på at kravene er innfridd.

Områdene turoperatøren og forsknings- og utdanningsinstitusjonen må ha kvalifikasjoner på er listet opp i punktene a) til e). På disse områdene kreves det både kunnskap, kompetanse og erfaring (som omtales med samlebetegnelsen «kvalifikasjoner» i notatet her). Kunnskap, kompetanse og erfaring er begreper som kan gå noe over i hverandre og som også har en indre sammenheng. Selv om begrepene har noe overlapp, vil de tre begrepene til sammen utgjøre de «kvalifikasjoner» JD mener at de som arrangerer turer eller feltopplegg skal ha.

Kunnskap vil typisk være det arrangøren har lært seg gjennom en teoretisk tilnærming. For turoperatører vil det i praksis kunne være tilstrekkelig å vise til gjennomførte kurs tatt gjennom SvalbardGuideOpplæringen (SGO) eller andre lignende kurs eller opplæringer f.eks. Arktisk Naturguide-studiet. Bestemmelsen er imidlertid ikke begrenset til eller tilpasset disse, slik at kunnskapen også kan være tilegnet gjennom andre mindre eller enkeltstående kurs f.eks. når det er snakk om kvalifikasjoner knyttet til førstehjelp. For forsknings- og utdanningsinstitusjoner antas det at relevant kunnskap i stor grad allerede innehas nettopp i kraft av å være en slik institusjon.

Med *kompetanse* siktes det til den mer praktiske kunnskapen som innehas, og som ikke nødvendigvis er tilegnet på en teoretisk måte. Kompetanse vil i denne sammenhengen være en kombinasjon av kunnskaper, holdninger og ferdigheter, og kan bl.a. få sitt uttrykk gjennom hvordan turoperatøren eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen behersker det å arrangere og gjennomføre et felt- eller turopplegg.

Med *erfaring* menes det at det ikke bare er tilstrekkelig med kunnskap og kompetanse, men også at det kreves en reell erfaring med å ta med - og ha ansvar for – turister og andre reisende f.eks. deltakere i feltopplegg. Det må vurderes konkret i den enkelte sak hva slags erfaring som anses tilstrekkelig. Krav til erfaring vil lettere kunne oppfylles for guider som tar med turister på turopplegg i områdene i umiddelbar nærhet til Longyearbyen. For turoperatører som skal ta med turister ut i naturen bør de, dersom de ikke har erfaring fra turoperatørvirksomhet på Svalbard, som et minstekrav ha erfaring med slik virksomhet i polare strøk eller sammenlignbare områder. Sammenlignbare områder kan f.eks. være i Alpene dersom det er snakk om erfaring med brevandring, og det planlegges et lignende turopplegg på Svalbard. Det antas at de fleste forsknings- og utdanningsinstitusjoner har erfaring med å arrangere feltaktiviteter fra før.

Videre fremgår det av forslaget at de kvalifikasjonene som kreves skal være *tilstrekkelig og relevant*. Det må altså vurderes fra tilfelle til tilfelle om kravene innfris. Med *tilstrekkelig* menes at kvalifikasjonene man innehar må være gode nok for det felt- eller turopplegget som planlegges og gjennomføres. Det er således snakk om minimumskrav. Dette er selvfølgelig ikke til hinder for at turoperatøren har kvalifikasjoner ut over det som kreves etter forskriften.

At kvalifikasjonene skal være *relevant*, innebærer at det må gjøres en sammenligning mellom det felt- eller turopplegg som arrangøren skal ha ansvar for og de «kvalifikasjoner» man allerede innehar. Relevant vil således innebære at det man har kunnskap, kompetanse og erfaring om er overførbart til forholdene på Svalbard. Bare det å ha erfaring med å guide turister (hvor som helst i verden) vil ikke være relevant. Som nevnt over bør erfaringen for å være relevant, være fra polare strøk eller sammenlignbare områder.

Videre legges det opp til at kravene skal være *tilpasset det enkelte felt- eller turopplegg*. Som beskrevet over i Del 1, pkt. 3 er turismen på Svalbard svært variert. Kort fortalt er det stor forskjell på turopplegg i områdene i umiddelbar nærhet til Longyearbyen og turer langt ut i Svalbardnaturen. Sjøbasert turisme skiller seg på flere viktige områder fra landbasert turisme, samtidig som det også er store variasjoner blant ulike typer sjøbasert turisme, f.eks. mellom småbåter («rib-båter») og store cruisebåter. Det samme gjelder også for ulike feltaktiviteter og andre arrangementer som forsknings- og utdanningsinstitusjoner arrangerer.

De konkrete forholdene turoperatøren eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen skal ha kunnskap, kompetanse og erfaring om er for det første *relevant regelverk*. Hva som er relevant regelverk vil kunne variere mellom ulike opplegg, men det forventes at alle har kunnskap om det grunnleggende regelverket for ferdsel på Svalbard. Av særlig viktighet er Svalbardmiljøloven og dens forskrifter, for eksempel motorferdselsforskriften, verneforskriftene og leirforskriften. Videre må aktørene ha kunnskap om turistforskriften og forskrift for bruk av skytevåpen i Longyearbyen og omegn.¹⁷ Ut over dette vil det enkelte arrangementet være avgjørende for hva som er relevant. F.eks. må turoperatører som har med turister til sjøs i båter som fører 12 passasjerer eller færre, ha kunnskap om forskrift om drift av slike fartøyer.¹⁸

Kunnskap, kompetanse og erfaring om *sikkerhet* er svært viktig på Svalbard. Dette kravet må ses i sammenheng med § 5 om turoperatørenes og forsknings- og utdanningsinstitusjonenes ansvar for de reisendes sikkerhet. Begrepet sikkerhet vil ut i fra sin ordlyd omfatte alt som kreves for å kunne gjennomføre en trygg og forsvarlig tur. JD har likevel funnet det hensiktsmessig å peke på noen typiske områder som er særlig viktig å ha kvalifikasjoner på, nemlig isbjørnsikring, breer, skred og sjøis. Begrepet «herunder» understreker imidlertid at dette bare er eksempler.

Kunnskap, kompetanse og erfaring knyttet til *isbjørnsikring* er essensielt for å ivareta sikkerheten for turister og andre reisende på Svalbard. Begrepet isbjørnsikring inkluderer mye mer enn at man kan håndtere et våpen. Bruk av våpen for å beskytte seg mot isbjørn skal være siste mulige utvei. Kunnskap om isbjørnsikring innebærer bl.a. kunnskap om isbjørnens adferdsmønster, godt lederskap, å opptre i en samlet gruppe og ferdes i oversiktlige områder, samt å være oppmerksom og kunne skremme på en skånsom måte.

¹⁷ Forskrift 2. november 1966 nr. 3449 om bruk av skytevåpen i Longyearbyen og omegn.

¹⁸ Jf. forskrift 24. november 2009 nr. 1400 om drift av fartøy som fører 12 eller færre passasjerer mv.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsen i Svalbardsmiljøloven § 30a. Denne bestemmelsen omhandler plikt for enhver som ikke er med i et organisert turopplegg å ha kunnskap om sikring mot isbjørnangrep. § 30a må forstås slik at også den som har ansvaret for det organiserte felt- eller turopplegget er omfattet av plikten til å inneha slik kunnskap. Det er også krav om å ha egnede midler for å skremme og jage isbjørn («skremmemidler») og kunne iverksette nødvendige tiltak for å unngå fare for isbjørnangrep. Disse pliktene samsvarer med det som kreves av kunnskap, kompetanse og erfaring med isbjørnsikring etter forslaget til ny § 6 i turistforskriften. Kravet etter turistforskriften innebærer for så vidt også at turoperatøren eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen må ha kunnskap om de plikter som følger av § 30a.

Kunnskap, kompetanse og erfaring med *breer, skred og sjøis* er også er grunnleggende krav. Det kan innebære stor risiko for de reisende dersom aktørene ikke innehar tilstrekkelig kunnskap, kompetanse og erfaring på disse områdene.

Det stilles også krav til kunnskap, kompetanse og erfaring knyttet til *førstehjelp*. Som ansvarlig for turister og andre i et felt- eller turopplegg kan det oppstå behov for førstehjelp ved ulykker eller andre mer akutte hendelser.

Videre er det stilt krav om kunnskap, kompetanse og erfaring med *lokale forhold, herunder om klimatiske forhold, naturmiljø og kulturminner*. Dette er en videreføring av hva Sysselmannen kan kreve dokumentert kunnskap om i henhold til dagens § 9, tredje ledd. Begrepet *lokale forhold* innebærer at turoperatøren eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen skal være kjent med området som felt- eller turopplegget skal dra til og være i. Videre innebærer det at aktørene skal ha kunnskap om lokale forhold på Svalbard generelt. Kvalifikasjoner knyttet til klimatiske forhold, naturmiljø og kulturminner er særlig fremhevet. Med klimatiske forhold siktes det både til ekstreme arktiske værforhold generelt og til mer lokalt vær. Det er viktig med kunnskap og erfaring knyttet til ulike fenomener som f.eks. whiteout, tåke, vind, stor sjø og kalving av brefronter. Kravet til kvalifikasjoner knyttet til lokale forhold må også ses i sammenheng med det som stilles av krav i henhold til § 5 om at man skal sørge for at reisende og ansatte i virksomheten er kjent med relevant regelverk, jf. pkt. 12 over.

Siste bokstav i første ledd, bokstav e), stiller krav til kunnskap, kompetanse og erfaring knyttet til *andre forhold som anses nødvendig for gjennomføringen av felt- eller turopplegget*. Dette er en sikkerhetsventil for å sikre at arrangøren har kontroll på at alle nødvendige deler av felt- eller turopplegget gjennomføres på en forsvarlig måte. Det legges opp til at slike kvalifikasjoner må være «nødvendige». Det er dermed bare snakk om forhold som det bør være klart for alle at behøves for felt- eller turopplegget. Listen for hva som kan kreves i medhold av denne bestemmelsen vil derfor være høy.

Andre ledd gir Sysselmannen kompetanse til å vurdere om en turoperatør eller forsknings- og utdanningsinstitusjon i enkelttilfeller er egnet til å gjennomføre det innmeldte felt- eller turopplegget. Bestemmelsen presiserer at vurderingen av turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoners egenskaper og egnethet er en konkret, skjønnsmessig vurdering av hvorvidt kravene etter første ledd er oppfylt. Bestemmelsen åpner for å vurdere andre relevante, men mer spesielle forhold enn det som nevnes i første ledd. Denne bestemmelsen er en sikkerhetsventil som bare skal benyttes i sjeldne tilfeller. Sysselmannen kan på bakgrunn av vurderingen etter annet ledd eventuelt fatte vedtak med hjemmel i ny § 10 (hvor det kan stilles krav til eller forby turopplegg).

14. Melding om turopplegg – turistforskriften § 7 – ny § 8

14.1 Innledning

Turistforskriften § 7 om melding om turopplegg er en sentral bestemmelse i forskriften. Den pålegger turoperatører å melde inn alle sine planlagte turopplegg for Sysselmannen. På denne måten får Sysselmannen mulighet til å kontrollere de turopplegg som tenkes gjennomført. I medhold av dagens § 9 kan Sysselmannen på bakgrunn av innkomne meldinger kreve at turopplegg endres eller i ytterste konsekvens forby dem.

Turistforskriften § 7 angir også hvilke områder på Svalbard det er meldeplikt for individuelle reisende, både fastboende, tilreisende og forskere. Bestemmelsen er relativt omfattende og lyder i dag som følger:

«§ 7. Melding om turopplegg

Meldinger etter denne paragraf gis til Sysselmannen eller den han bemyndiger, som fastsetter nærmere bestemmelser om frister og meldingenes innhold.

Reisearrangør skal gi melding om planlagte turopplegg for hver sommer- og vintersesong, og senest en måned før opplegget markedsføres. Ny melding må gis ved vesentlige endringer i de meldte opplegg.

Turisttransportør skal gi melding om planlagte utsettinger av personer utenfor bebodde områder. Ved turer til sjøs skal det gis melding om seilingsplan, herunder planlagte ilandstigninger.

Individuelle reisende som ikke er fastboende, skal melde turopplegg som innebærer ferdsel utenfor de faste bosettingene. Meldeplikten gjelder likevel ikke for

a) turer på Nordenskiöld Land, Dickson Land, Bünsow Land og Sabine Land, begrenset i nord og øst av Kapp Nathorst - Sophus Liefjellet - Terrierfjellet - 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.

Individuelle reisende som er fastboende på Svalbard, skal melde turopplegg som innebærer ferdsel til eller innen nasjonalparker eller naturreservater.

Sysselmannen kan pålegge meldeplikt i andre tilfeller enn det som følger av andre til femte ledd i denne paragraf. Sysselmannen kan på generelt grunnlag eller i enkeltstående tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne paragraf.

Den som plikter å gi melding i medhold av denne paragraf, kan av Sysselmannen pålegges å gi melding også om gjennomføringen.»

14.2 Om forslag til endringer

I tråd med forslagene som er beskrevet over foreslår JD for det første at «reisearrangør» endres til «turoperatør», jf. pkt. 11.2.1 over. JD foreslår også at forsknings- og utdanningsinstitusjoner omfattes av plikten til å gi melding til Sysselmannen, jf. vurderinger i pkt. 11.3 over.

Videre foreslår JD på bakgrunn av innspill fra Sysselmannen at fristen for når turoperatøren skal gi melding til Sysselmannen i henhold til § 7, andre ledd, endres fra å være *en måned før opplegget*

markedsføres til åtte uker før opplegget starter. Det har vist seg at det ikke er særlig praktisk å knytte fristen opp til tidspunktet for når opplegget skal *markedsføres*. Ikke sjelden markedsføres turopplegg flere år før de er tenkt gjennomført. Det er derfor mer praktisk å knytte fristen til tidspunktet for når opplegget skal starte. Når det nå foreslås at melding skal gis nærmere oppstarten av selve opplegget ønsker imidlertid Sysselmannen at meldefristen forlenges fra en måned som i dag, til åtte uker. Dette er for å være sikker på at alle turopplegg får en forsvarlig behandling hos Sysselmannen, særlig når det er noe mer kapasitetsproblemer i høysesong.

I tråd med forslaget til ny § 3 bokstav b) over, foreslår JD å erstatte fjerde ledd bokstav a) til c) med «forvaltningsområde 10». Dette vil gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig.

Videre foreslår JD en språklig endring til sist i § 7, femte ledd. JD foreslår at nasjonalparkene og naturreservatene det henvises til gjengis med fulle navn, slik at det står «Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker, samt Sørøst-Svalbard og Nordøst-Svalbard naturreservater» i stedet for «nasjonalparker og naturreservater».

Til sist foreslår JD at det i § 7, syvende ledd presiseres at Sysselmannen i tillegg til å kunne kreve melding om gjennomføringen av felt- eller turopplegget også kan kreve statistikkrapporter. Det var opprinnelig tenkt at dagens formulering var tilstrekkelig for å kunne gi Sysselmannen hjemmel for å kreve innlevert statistikkrapporter fra gjennomførte turer. Sysselmannen har i sin evaluering imidlertid kommet til at dette ikke kommer godt nok frem i dagens bestemmelse. Med tanke på forskriftens pedagogiske betydning, vil det være en fordel at dette kommer tydelig frem i bestemmelsen. Siden forsknings- og utdanningsinstitusjoner nå foreslås å bli pålagt en meldeplikt, vil Sysselmannens oversikt over ferdsel både innenfor og utenfor forvaltningsområde 10 derfor bli betydelig bedre.

14.3 Forslag til endringer i § 7 – ny § 8

«§ 8. Melding om felt- eller turopplegg

Meldinger etter denne paragraf gis til Sysselmannen eller den han bemyndiger, som fastsetter nærmere bestemmelser om frister og meldingenes innhold.

Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon skal gi melding om planlagte felt- eller turopplegg for hver sommer- og vintersesong, og senest åtte uker før opplegget starter. Ny melding må gis ved vesentlige endringer i de meldte opplegg.

Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon skal gi melding om planlagte utsetninger av personer utenfor forvaltningsområde 10 . Ved turer til sjøs skal det gis melding om seilingsplan, herunder planlagte ilandstigninger.

Individuelle reisende som ikke er fastboende, skal melde turopplegg *utenfor forvaltningsområde 10.*

Individuelle reisende som er fastboende på Svalbard, skal melde turopplegg som innebærer ferdsel til eller innen *Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker og Sørøst-Svalbard og Nordøst-Svalbard naturreservater.*

Sysselmannen kan pålegge meldeplikt i andre tilfeller enn det som følger av andre til femte ledd i denne paragraf. Sysselmannen kan på generelt grunnlag eller i enkeltstående tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne paragraf.

Den som plikter å gi melding i medhold av denne paragraf, kan av Sysselmannen pålegges å gi melding også om gjennomføringen, *herunder statistikkrapporter.»*

15. Utstyrsutleiers plikter – turistforskriften § 8 – ny § 9

15.1 Innledning

Sysselmannen har i sin evaluering foreslått at det i § 8, som nå blir ny § 9, presiseres hvilke plikter den som leier ut våpen har. Dette fremkommer ikke tydelig nok i bestemmelsen slik den står i dag, og det har bl.a. fra reiselivsnæringen vært etterspurt klarere regler knyttet til våpenutleie. Formålet med våpenleie på Svalbard er først og fremst isbjørnsikring, jf. bl.a. reglene i § 5 og ny § 6 og Svalbardmiljøloven § 30a. Turistforskriften § 8 lyder i dag:

«§ 8. Utstyrsutleiers plikter

Utleier av turutstyr, herunder fremkomstmidler av enhver art, plikter å påse at utstyret er i god stand og tjenlig for det formål det skal fylle.

Sysselmannen kan pålegge utstyrsutleiere å gi melding om utleie av fremkomstmidler av enhver art.»

15.2 Om forslaget til endringer

JD foreslår en ny annen setning i første ledd som presiserer at den som leier ut våpen må forsikre seg om at leietaker har tilstrekkelig våpenkunnskap og er skikket til å leie våpen. At vedkommende har *tilstrekkelig våpenkunnskap* kan dokumenteres med våpenkort, jegerbevis, godkjent skyteutdanning eller på annen måte. Dersom vedkommende ikke kan dokumentere dette må utleier forsikre seg om at leietaker har slik kunnskap på annet vis, typisk ved at vedkommende demonstrerer sine ferdigheter og kunnskaper. JD foreslår i tillegg at utleier må forsikre seg om at vedkommende er *skikket* til å leie våpen. Dette forslaget gir utleier mulighet til å nekte å leie ut våpen dersom andre forhold enn det som faktisk dokumenteres eller demonstreres tilsier at vedkommende ikke bør få leie et våpen. Til dette ligger bl.a. mulighet for å vurdere hvorvidt leier har uønskede intensjoner ved leie av våpenet.

15.3 Forslag til endringer i § 8 – ny § 9

§ 9. Utstyrsutleiers plikter

Utleier av turutstyr, herunder fremkomstmidler av enhver art, plikter å påse at utstyret er i god stand og tjenlig for det formål det skal fylle. *Utleier av våpen plikter å forsikre seg om at leietaker har tilstrekkelig våpenkunnskap og er skikket til å leie våpen.*

Sysselmannen kan pålegge utstyrsutleiere å gi melding om utleie av fremkomstmidler av enhver art.

16. Krav til eller forbud mot turopplegg mv. – turistforskriften § 9 – ny § 10

16.1 Innledning

Turistforskriften § 9 gir Sysselmannen mulighet til å kreve at turopplegg endres, å stille bestemte krav eller i ytterste konsekvens å nekte at opplegget blir gjennomført. Som nevnt i pkt. 13 over er det § 9, tredje ledd som gir Sysselmannen rett til å kunne kreve dokumentasjon om tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold. Turistforskriften § 9 lyder i dag:

«§ 9. Krav til eller forbud mot turopplegg mv.

Syssele mannen kan kreve at turopplegg endres og stille bestemte krav til planlagte turopplegg, herunder til markedsføring, transportmåte og utstyr, dersom det er nødvendig for å sikre at turopplegget alene eller i tillegg til annen aktivitet er i samsvar med turistforskriftens formål. Det samme gjelder i forhold til gjennomføringen av et turopplegg som er i gang.

Syssele mannen kan herunder stille de krav som er nødvendig for å sikre at turopplegget

- ikke medfører fare for personers liv eller helse,
- ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv,
- tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur,
- ikke skader eller hindrer annen lovlig virksomhet eller er i strid med øvrige lover og forskrifter.

Syssele mannen kan kreve at reisearrangør dokumenterer tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold.

Syssele mannen kan i de tilfeller hvor krav i medhold av denne paragrafen ikke er oppfylt nedlegge forbud mot et planlagt turopplegg eller den videre gjennomføring av et turopplegg som er i gang.

Syssele mannen kan også nedlegge forbud mot et planlagt turopplegg eller den videre gjennomføringen av et turopplegg som er i gang dersom krav i eller i medhold av andre bestemmelser i turistforskriften ikke er oppfylt.»

16.2 Om forslaget til endringer

JDs forslag til endringer i bestemmelsen er i det vesentlige knyttet til de endringer som er foreslått i de andre delene av i forskriften, jf. over. Det foreslås ingen realitetsendringer i første og andre ledd. Tredje ledd som omhandler Syssele mannens mulighet til å kreve dokumentasjon på *tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold*, foreslås tatt ut av tredje ledd, siden dette er foreslått regulert i ny § 6.

Videre foreslår JD på bakgrunn av Syssele mannens innspill at de to siste leddene i bestemmelsen kortes ned og slås sammen i et nytt tredje ledd. Dette for å gjøre forskriften mer leservennlig og medfører ingen realitetsendring. I tråd med gjeldende regelverksteknikk foreslår JD også at strekpunktene i andre ledd gis bokstavbenevnelse. Til sist foreslås enkelte redaksjonelle endringer for å ta hensyn til forslaget om at forsknings- og utdanningsinstitusjoner også skal omfattes av forskriften, herunder av meldeplikten i ny § 8, jf. pkt. 14 over.

16.3 Forslag til endringer i § 9 - ny § 10

«§ 10. Krav til eller forbud mot felt- eller turopplegg m.v.

Syssele mannen kan kreve at *felt- eller* turopplegg endres og stille bestemte krav til *det* planlagte opplegget, herunder til markedsføring, transportmåte og utstyr, dersom det er nødvendig for å sikre at opplegget alene eller i tillegg til annen aktivitet er i samsvar med turistforskriftens formål. Det samme gjelder gjennomføring av et *felt- eller* turopplegg som er i gang.

Sysseleannen kan herunder stille de krav som er nødvendig for å sikre at *felt- eller* turopplegget

- a) ikke medfører fare for personers liv eller helse,
- b) ikke skader, forøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødlig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv,
- c) tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur,
- d) ikke skader eller hindrer annen lovlig virksomhet eller er i strid med øvrige lover og forskrifter.

Sysseleannen kan i de tilfeller hvor krav i eller i medhold av denne paragrafen *eller forskriften for øvrig ikke er oppfylt*, nedlegge forbud mot et planlagt *felt- eller* turopplegg eller den videre gjennomføring av et opplegg som er i gang.»

17. Forslag til ny bestemmelse - Rett til å kreve opplysninger og dokumentasjon – ny § 11

17.1 Om forslaget

Sysseleannen har gjennom sin evaluering sett behovet for en ny bestemmelse som uttrykkelig gir Sysseleannen rett til å kreve opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å kunne gjennomføre myndighetsoppgavene etter forskriften. JD er enig i at det kan være nyttig for Sysseleannen å ha en slik klar hjemmel. Det vil kunne bidra til å fjerne usikkerhet rundt Sysseleannens adgang til å kreve opplysninger og dokumentasjon i enkelttilfeller. JD foreslår derfor en egen ny bestemmelse om dette, som blir ny § 11.

Formålet med forslaget er å sikre at Sysseleannen får effektiv tilgang på opplysninger og dokumentasjon som anses nødvendig for å vurdere de enkelte meldinger om felt- og turopplegg som kommer inn til Sysseleannen, inkludert vurderingen av den enkelte turoperatør eller forsknings- og utdanningsinstitusjon, eller som er nødvendig for utførelsen av Sysseleannens myndighetsoppgaver etter forskriften for øvrig. Det samme gjelder også for vurdering av meldinger fra individuelle reisende. Etter JDs vurdering er en slik opplysningsplikt en naturlig del av hva Sysseleannen skal kunne kreve sett i forhold til de myndighetsoppgavene som er tillagt Sysseleannen etter forskriften. Det er imidlertid et krav at dokumentasjonen må være nødvendig for å løse Sysseleannens oppgaver. Opplysningene eller dokumentasjonen må derfor ha en direkte relevans for de forhold som Sysseleannen skal vurdere. Ved utforming av bestemmelsen er det sett hen til andre lignende bestemmelser slik som f.eks. Svalbardmiljøloven § 89 og forskrift om miljøvern og sikkerhet i Antarktis § 37.¹⁹

17.2 Forslag til ny bestemmelse

På bakgrunn av ovenstående problemstilling foreslår JD følgende nye bestemmelse i turistforskriften, ny § 11:

«§ 11. Rett til å kreve opplysninger og dokumentasjon

¹⁹ Forskrift 26. april 2013 nr. 412 om miljøvern og sikkerhet i Antarktis.

Syssemmannen kan kreve at turoperatører, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og individuelle reisende gir opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for utførelsen av Syssemmannens oppgaver etter forskriften.»

18. Forslag til ny bestemmelse - Utsatt adgang til å melde inn felt- eller turopplegg – ny § 12

18.1 Om forslaget til bestemmelse

Selv om evalueringen i Del 1 over viste at kvaliteten generelt sett er god, kan det som nevnt imidlertid i helt sjeldne tilfeller dukke opp aktører som opptrer i strid med regelverket. For å bevare kvaliteten, og for å kunne hindre slike sjeldne tilfeller, foreslår JD en ny bestemmelse som fratar en turoperatør (eller forsknings- og utdanningsinstitusjon) muligheten til å melde inn turopplegg for en periode ved vesentlige eller gjentatte brudd på turistforskriften. På grunn av systemet med meldeplikt etter forskriften innebærer en slik bestemmelse at turoperatøren (eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen) for en periode vil være avskåret fra å arrangere felt- eller turopplegg.

Det legges opp til at bestemmelsen kun skal benyttes i helt unntaksvise tilfeller. JD antar imidlertid at bestemmelsen også vil ha preventiv effekt. Forslaget innebærer at det skal trekkes en grense ved overtredelser som ikke er vesentlige eller som ikke gjentas. Vilåårene er alternative og innebærer at en i utgangspunktet mindre alvorlig overtredelse, likevel vil kunne bli møtt med en reaksjon etter bestemmelsen her dersom den gjentas tilstrekkelig mange ganger. Tilsvarende kan det være tilstrekkelig med én vesentlig overtredelse.

Ettersom det er grovere overtredelser som skal omfattes av bestemmelsen, vil en beslutning om en utsatt adgang til å melde inn forsknings- eller turoperatørvirksomhet kunne forekomme i kombinasjon med en straffereaksjon i form av bøter eller fengsel. I forbindelse med en straffereaksjon kan det også være aktuelt med inndragning av utbytte etter de alminnelige regler i straffeloven. Et eventuelt vedtak etter forslaget til bestemmelse er å betrakte som en administrativ sanksjon og er dermed et enkeltvedtak som kan påklages til Justis- og beredskapsdepartementet i henhold til ny § 13 i forskriften om klage på Syssemmannens avgjørelser, jf. nedenfor.

Som beskrevet over legges det opp til at terskelen for å benytte bestemmelsen skal være høy. Overtredelser som vil kunne resultere i en beslutning om å utsette retten til å melde inn turopplegg, kan typisk være når turoperatøren (eller forsknings- eller utdanningsinstitusjonen) handler i strid med et direkte pålegg fra Syssemmannen, eksempelvis et forbud mot å gjennomføre et felt- eller turopplegg eller et pålegg om å gjennomføre aktiviteten på en bestemt måte, på et bestemt sted eller lignende. Et annet eksempel kan tenkes i et tilfelle der turoperatøren (eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen) er varslet om at vedkommende selv eller et innmeldt turopplegg ikke oppfyller forskriftskravene, og at gjennomføring ikke er lovlig før Syssemmannen har fått tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere om kravene er oppfylt. Brudd på meldeplikten vil også kunne sanksjoneres etter paragrafen her.

Forslaget til annet ledd bygger i hovedtrekk på konkursloven § 142 annet ledd, som regulerer konkursskarantene, og inneholder en sikkerhetsventil og en anvisning for Syssemmannens skjønnsutøvelse ved å konstatere at overtredelser skal vurderes konkret og at beslutninger i medhold av denne bestemmelsen ikke må ramme urimelig hardt. En beslutning etter denne paragrafen må

alltid stå i forhold til overtredelsen art og alvorlighetsgrad og det skal tas hensyn til hvordan overtrederen har opptrådt. Sistnevnte innebærer at det er adgang til å ta hensyn til overtreders subjektive forhold.

18.2 Forslag til ny bestemmelse

På bakgrunn av ovenstående foreslår JD følgende nye bestemmelse:

«§ 12. Utsatt adgang til å melde inn felt- eller turopplegg

Ved vesentlige eller gjentatte overtredelser av denne forskrift, eller forbud eller pålegg gitt i medhold av den, kan Sysselmannen beslutte at adgangen til å gi melding om felt- eller turopplegg etter § 8 utsettes i et bestemt tidsrom.

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det under hensyn til turoperatørens eller forsknings- og utdanningsinstitusjonens handlemåte og forholdene for øvrig synes rimelig å utsette adgangen til å melde inn felt – eller turopplegg.»

19. Endring av forskriftens tittel

JD foreslår å endre tittelen på forskriften for å hensynta forslaget om å inkludere forsknings- og utdanningsinstitusjoner i forskriften. JD foreslår at forskriften bør hete: «forskrift om turisme, feltopplegg og annen reisevirksomhet på Svalbard».

20. Øvrige endringer

20.1 Klage på Sysselmannens avgjørelser – turistforskriften § 10 – ny § 13

Turistforskriften § 10 gir regler om adgangen til å klage på Sysselmannens avgjørelser. Klageinstans er Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet er i forskriften omtalt som Justis- og politidepartementet og bør endres til Justis- og beredskapsdepartementet. På grunn av øvrige endringer i forskriften blir denne bestemmelsen ny § 13.

Bestemmelsen foreslås endret slik:

«§ 13. Klage på Sysselmannens avgjørelser

Vedtak fattet av Sysselmannen kan påklages til Justis- og beredskapsdepartementet etter reglene i forvaltningsloven.»

20.2 Reisegaranti – turistforskriften § 4 - henvisning til pakkereiseloven

Turistforskriften § 4 henviser til pakkereiselovens regler om reisegaranti, jf. omtalen pkt. 11.2 over. I bestemmelsen vises det til at pakkereiselovens § 11-1 fjerde ledd ikke gjelder. Reglene som ikke skal gjelde, står i dag i femte ledd, ikke fjerde ledd. JD foreslår at henvisningen i § 4 endres i tråd med dette.

20.3 Suksessiv endring av paragrafenes nummerering

Turistforskriften § 11 *Straff*, blir ny § 14 og turistforskriften § 12 blir ny § 15.

21. Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i turistforskriften vil bidra til å øke sikkerheten for de som ferdes i Svalbardnaturen bl.a. gjennom at det stilles uttrykkelige krav til kunnskap, kompetanse og erfaring for dem som arrangerer turene, og ved at Sysselmannen vil få et bedre hjemmelsgrunnlag for å kunne utføre oppgavene han er satt til.

JD har vurdert behovet for å opprette en offentlig, lovpålagt sertifiseringsordning av guider eller bedrifter som driver med turoperatørvirksomhet. JD har kommet til at det ikke er ønskelig å opprette en slik ordning nå. Administrative hensyn har vært av særlig betydning i denne vurderingen. En form for sertifiseringsordning vil være for omfattende sammenlignet med det som kan oppnås.

JD har foreslått at forsknings- og utdanningsinstitusjoner som driver feltaktiviteter omfattes av turistforskriften fordi det er ønskelig at reglene om sikkerhet i forskriften også skal gjelde for dem. I praksis kreves det allerede i dag langt på vei det samme av forsknings- og utdanningsinstitusjoner som turoperatører *når det gjelder meldinger* mv til Sysselmannen. Med JDs forslag blir dette nå formalisert i forskriften. I tillegg vil det helt tydelig fremgå at forsknings- og utdanningsinstitusjoner har ansvar for sikkerheten til de som deltar på feltaktivitetene. Ut i fra den erfaringen man per i dag har med institusjoner som er mye i felt på Svalbard, legger JD til grunn at disse allerede innehar de aktuelle kvalifikasjonene og ellers har systemer og rutiner som er i tråd med det turistforskriften vil kreve av dem.

I stedet for å foreslå en sertifiseringsordning har JD foreslått andre og - sammenlignet med eventuell lovpålagt sertifiseringsordning - mindre omfattende endringer i forskriften for å bidra til enda tydeligere krav til sikkerhet i turistforskriften. JD har foreslått en ny bestemmelse, ny § 6, hvor det skal gå tydelig frem hvilke krav som stilles til turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoner som er ute i Svalbardnaturen, jf. pkt. 13 over. Ut i fra bestemmelsens ordlyd er det den enkelte turoperatør eller forsknings- og utdanningsinstitusjon som må passe på at kravene er innfridd. JD mener at kravene som stilles er minimumskrav, og legger derfor til grunn at de som tar med seg deltakere ut i felt allerede i dag tilfredsstiller disse kravene. Dette stemmer også overens med tilbakemeldinger JD har fått fra reiselivsnæringen på Svalbard og fra de forsknings- og utdanningsinstitusjoner som ofte er ute i felt på øygruppen. Det er ikke lagt opp til at kravene må innfris på en spesiell måte, f.eks. krav om helt spesifikke kurs. JD legger derfor til grunn at forslag til ny § 6 isolert sett ikke vil føre til nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslag til ny § 6 må ses i sammenheng med forslag til ny § 11 som gir Sysselmannen rett til å kreve opplysninger og dokumentasjon. Forslaget er i realiteten en presisering av det som kan sies å gjelde allerede i dag. På bakgrunn av forslag til ny § 6, legger imidlertid JD til grunn at Sysselmannen i fremtiden vil kreve opplysninger og dokumentasjon i større grad enn i dag. En slik eventuell økning i krav til dokumentasjon vil etter JDs vurdering ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. For Sysselmannens del vil bestemmelsen først og fremst innebære en tydelig hjemmel for å kunne kreve dokumentasjon. JD legger til grunn at Sysselmannen ikke vil be om mer dokumentasjon og opplysninger enn det etaten har behov for ved utøvelsen av myndighetsoppgavene etter forskriften. Bestemmelsen vil dermed ikke få noen økonomiske eller administrative konsekvenser for Sysselmannen. For turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoner vil forslaget først og fremst vil innebære at aktørene må holde orden på

dokumentasjon knyttet til krav som aktørene allerede tilfredsstiller. De vil imidlertid måtte påregne å sende opplysninger og dokumentasjon i noe større grad enn i dag.

Forslag til ny § 12 om beslutning om at adgangen til å gi melding etter ny § 8 utsettes i et visst tidsrom, er en administrativ sanksjon som kan få økonomiske og administrative konsekvenser for den som rammes. For turoperatører vil det innebære at man ikke kan drive turoperatørvirksomhet i den perioden man ikke har adgang til å gi melding til Sysselmannen. I henhold til bestemmelsen om meldeplikt (ny § 8) skal Sysselmannen få slik melding før turopplegget skal starte. JD understreker imidlertid at det her er snakk om en sanksjonsbestemmelse som vil bli benyttet kun i sjeldne tilfeller. Av denne grunn legger JD til grunn at bestemmelsen på generelt grunnlag ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Øvrige forslag til endringer må etter JDs vurdering betraktes som rene presiseringer og som tydeliggjøring av det som allerede gjelder i medhold av forskriften. Disse vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

22. Forslag til endringer i forskriften

Endring i tittel: **Forskrift om turisme, feltopplegg og annen reisevirksomhet på Svalbard**

To alternative forslag til endring i § 1:

Alternativ 1:

§ 1 Formål

Formålet med denne forskriften er å regulere turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard *innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk*, særlig for å

- a) ivareta turistenes og andre reisendes sikkerhet,
- b) sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, *landskap*, flora, fauna og kulturminner,
- c) sikre at turopplegg tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og *kultur*,
- d) sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.

Alternativ 2:

§ 1 Formål

Formålet med denne forskriften er å regulere turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard, særlig for å

- a) ivareta turistenes og andre reisendes sikkerhet,
- b) sikre at turopplegget ikke forringer Svalbards tilnærmet uberørte miljø når det gjelder sammenhengende villmark, *landskap*, flora, fauna og kulturminner,
- c) *legge til rette for turisme innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk*,
- d) sikre at turopplegg tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og *kultur*,
- e) sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.

Det foreslås ingen endringer i § 2

§ 3 Definisjoner

I denne forskriften menes med:

- a) *turoperatør: enhver som mot vederlag organiserer reiser med tilhørende tjenesteytelser eller som i turistøyemed frakter personer innenfor Svalbard. Som vederlag regnes også innbetaling som skjer til dekning av faktiske utgifter uten at det er beregnet fortjeneste.*
- b) *forsknings- og utdanningsinstitusjoner: institutter og institusjoner som driver forsknings- og utdanningsvirksomhet herunder skoler, høyskoler og universiteter.*
- c) *Forvaltningsområde 10: Nordenskiöld Land, Sabine Land, Bünsow Land og Dickson Land, begrenset i nord og øst av Kapp Nathorst - Sophus Liefjellet – Terrierfjellet – Hallberget – Elfenbeinbreen - Kjellstrømdalen. Forvaltningsområde 10 inkluderer også Isfjorden, Kongsfjorden og Van Mijenfjorden herunder kortvarige ilandstigninger i tilknytning til turer i disse sjøområdene. Til Forvaltningsområde 10 hører også landområdet rundt Ny-Ålesund avgrenset av Hornbækbukta – Vegvaktaren – Diademet – Christiefjellet - H.U. Sverdrupfjella, med knekkpunkt nasjonalparkgrensen.*
- d) *formidler: enhver som tilbyr eller selger reiser som er organisert av en turoperatør.*
- e) *individuelle reisende: enhver tilreisende, fastboende på Svalbard, forsker eller annen person som foretar turer utenfor forvaltningsområde 10, uten å være deltaker i felt- eller turopplegg organisert av en turoperatør eller forsknings- og utdanningsinstitusjon.*
- f) *fastboende på Svalbard: person som er gyldig innført i registeret over befolkningen på Svalbard.*

§ 4 Reisegaranti

Bestemmelsene om reisegaranti i lov av 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser gjelder tilsvarende for reisearrangører og formidlere som dekkes av definisjonene i lov om pakkereiser § 2-2. Lov om pakkereiser § 11-1 femte ledd gjelder likevel ikke.

§ 5 Ansvar for deltakernes sikkerhet og opptreden

Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon er ansvarlig for at sikkerheten til deltakerne til enhver tid er ivaretatt på en forsvarlig måte. Turoperatøren og forsknings- og utdanningsinstitusjonen skal videre sørge for at alle som utfører arbeid i virksomheten eller deltar aktiviteten som virksomheten er ansvarlig for, er kjent med og overholder reglene i turistforskriften og reglene gitt i eller i medhold av Svalbardmiljøloven om beskyttelse av Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig.

§ 6 Krav til turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon

Turoperatører og forsknings- og utdanningsinstitusjoner som har med deltakere ut i felt, skal ha tilstrekkelig og relevant kunnskap, kompetanse og erfaring tilpasset det enkelte felt- eller turopplegg, herunder om:

- g) relevant regelverk,
- h) sikkerhet, herunder isbjørnsikring, breer, skred og sjøis,
- i) førstehjelp,
- j) lokale forhold, herunder klimatiske forhold, naturmiljø og kulturminner,
- k) andre forhold som anses nødvendig for gjennomføringen av felt- eller turopplegget.

Sysselmannen kan i enkelttilfeller vurdere om turoperatøren eller forsknings- og utdanningsinstitusjonen er egnet til å gjennomføre det innmeldte felt- eller turopplegget.

§ 6 om forsikring for redningsutgifter blir ny § 7

§ 8 Melding om felt- eller turopplegg

Meldinger etter denne paragraf gis til Sysselmannen eller den han bemyndiger, som fastsetter nærmere bestemmelser om frister og meldingenes innhold.

Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon skal gi melding om planlagte *felt- eller turopplegg* for hver sommer- og vintersesong, og senest *åtte uker* før opplegget starter. Ny melding må gis ved vesentlige endringer i de meldte opplegg.

Turoperatør og forsknings- og utdanningsinstitusjon skal gi melding om planlagte utsetninger av personer utenfor *forvaltningsområde 10*. Ved turer til sjøs skal det gis melding om seilingsplan, herunder planlagte ilandstigninger.

Individuelle reisende som ikke er fastboende, skal melde turopplegg *utenfor forvaltningsområde 10*.

Individuelle reisende som er fastboende på Svalbard, skal melde turopplegg som innebærer ferdsel til eller innen *Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen nasjonalparker og Sørøst-Svalbard og Nordøst-Svalbard naturreservater*.

Sysselmannen kan pålegge meldeplikt i andre tilfeller enn det som følger av andre til femte ledd i denne paragraf. Sysselmannen kan på generelt grunnlag eller i enkeltstående tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne paragraf.

Den som plikter å gi melding i medhold av denne paragraf, kan av Sysselmannen pålegges å gi melding også om gjennomføringen, *herunder statistikkrapporter*.

§ 9 Utstyrsutleiers plikter

Utleier av turutstyr, herunder fremkomstmidler av enhver art, plikter å påse at utstyret er i god stand og tjenlig for det formål det skal fylle. *Utleier av våpen plikter å forsikre seg om at leietaker har tilstrekkelig våpenkunnskap og er skikket til å leie våpen*.

Sysselmannen kan pålegge utstyrsutleiery å gi melding om utleie av fremkomstmidler av enhver art.

§ 10 Krav til eller forbud mot felt- eller turopplegg m.v.

Sysselmannen kan kreve at *felt- eller turopplegg* endres og stille bestemte krav til *det* planlagte opplegget, herunder til markedsføring, transportmåte og utstyr, dersom det er nødvendig for å sikre at opplegget alene eller i tillegg til annen aktivitet er i samsvar med turistforskriftens formål. Det samme gjelder gjennomføring av et *felt- eller turopplegg* som er i gang.

Sysselmannen kan herunder stille de krav som er nødvendig for å sikre at *felt- eller turopplegget*

- a) ikke medfører fare for personers liv eller helse,
- b) ikke skader, forstyrrer eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv,
- c) tar hensyn til allmennhetens opplevelse av Svalbards villmark og lokalkultur,

- d) ikke skader eller hindrer annen lovlig virksomhet eller er i strid med øvrige lover og forskrifter.

Sysselmannen kan i de tilfeller hvor krav i eller i medhold av denne paragrafen *eller forskriften for øvrig ikke er oppfylt*, nedlegge forbud mot et planlagt *felt- eller* turopplegg eller den videre gjennomføring av et opplegg som er i gang.

§ 11 Rett til å kreve opplysninger og dokumentasjon

Sysselmannen kan kreve at turoperatører, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og individuelle reisende gir opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for utførelsen av Sysselmannens oppgaver etter forskriften.

§ 12 Utsatt adgang til å melde inn felt- eller turopplegg

Ved vesentlige eller gjentatte overtredelser av denne forskrift, eller forbud eller pålegg gitt i medhold av den, kan Sysselmannen beslutte at adgangen til å gi melding om felt- eller turopplegg etter § 8 utsettes i et bestemt tidsrom.

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det under hensyn til turoperatørens eller forsknings- og utdanningsinstitusjonens handlemåte og forholdene for øvrig synes rimelig å utsette adgangen til å melde inn felt – eller turopplegg.

§ 13 Klage på Sysselmannens avgjørelser

Vedtak fattet av Sysselmannen kan påklages til Justis- og beredskapsdepartementet etter reglene i forvaltningsloven.

§ 11 Straff blir ny § 14

§ 12 Ikrafttredelse og endring blir ny § 15.