



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 38

(2000-2001)

Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 2. februar 2001, godkjent i statsråd samme dag.

**Særskilt vedlegg: NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard
(svalbardmiljøloven)**

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Miljøverndepartementet legger med dette frem forslag til lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven). Proposisjonen bygger på NOU 1999: 21 Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), heretter kalt utredningen.

Den nye loven vil avløse forskriftene som er gitt om miljøvern på Svalbard med hjemmel i svalbardloven (lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard). For å sikre en god tilpasning til lovverket ellers, foreslås det også enkelte endringer i andre lover, blant annet svalbardloven, isbjørnloven (lov 22. mars 1957 nr. 4 om fangst av isbjørn) og forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall). For å styrke vernet mot utslippsforurensning, foreslås det at Kongen gis hjemmel til å gi sjødyktighetsloven (lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed) helt eller delvis, anvendelse på utenlandske skip og innretninger i Svalbards indre farvann og territorialfarvann.

Lovforslaget samler reguleringen av natur- og kulturmiljøet på Svalbard i en lov, og regelverket blir mer oversiktlig enn tidligere.

1.2 Behovet for en samlet miljøvernlov for Svalbard

I St. meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard ble det uttalt at:

«miljøvernlovgivningen bør som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. På bakgrunn av Svalbards unike miljøverdier kan det i enkelte tilfeller også være behov for en strengere beskyttelse. Til tross for dette har imidlertid miljøvernreglene for øygruppen i mange sammenhenger blitt hengende etter i utviklingen, og det er nå behov for en betydelig oppgradering».

Videre ble betydningen av oversiktlige forhold i miljøvernlovgivningen for øygruppen og muligheten for koordinering innenfor de ulike miljøforvaltningsområdene understreket.

Det er på denne bakgrunn viktig at de miljørettslige reguleringer for Svalbard gis i lovs form, slik som på fastlandet. Stortinget bør gis anledning til å ta stilling til hovedreglene for vern av miljøet på Svalbard og gi dem status som formell lov, da lovformen gir en viktig signaleffekt om reglenes autoritet.

Det er videre et av formålene med en ny miljøvernlov å sikre et mer oversiktig regelverk. Arbeidet med å forberede miljøvernloven har gitt anledning til en samlet vurdering av reglene på de forskjellige miljøområder i lys av erfaringene med gjeldende regelverk og den aktivitet som foregår nå og som kan forventes på Svalbard i fremtiden.

En samlet regulering av miljøvern på Svalbard i en lov vil dessuten gjøre regelverket betydelig mer brukervennlig, noe som er et mål i seg selv, jf. prosjektet «Et enklere Norge».

1.3 Hovedtrekk i departementets forslag

I lovens kap I er det lagt vekt på å angi lovens formål og virkeområde tydeligere enn i de gjeldende miljøforskrifter for Svalbard. Lovens hovedformål er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Formålsbestemmelsen gir ikke bare uttrykk for disse miljømålene, men også for at loven innenfor rammen av hovedformålet skal gi rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

I spørsmålet om lovens geografiske virkeområde foreslås det at loven skal gjelde ut til grensen for sjøterritoriet på Svalbard. Forholdene på Jan Mayen er både rettslig og faktisk så forskjellig fra Svalbard at det ikke er ansett naturlig å la svalbardmiljøloven gjelde for Jan Mayen.

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

Det foreslås at enkelte utvalgte miljørettslige prinsipper lovfestes;

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

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

Fordi vern av områder anses som et av de viktigste tiltakene man har for å sikre sårbare og truede naturtyper, og for å bevare naturområder av nasjonal, regional og internasjonal verdi, inneholder lovforslagets kap III blant annet et prinsipp om at det skal være verneområder på Svalbard. Det foreslås at følgende fire vernekategorier skal brukes på Svalbard;

- nasjonalpark
- naturreservat
- biotopvern- og geotopvernområder
- kulturmiljøområde

I tillegg foreslås det en særskilt bestemmelse for verneområder med internasjonal status.

Loven vil bli det fremtidige lovgrunnlag både for de eksisterende verneområder som er opprettet med hjemmel i lov om Svalbard 17. juli 1925 nr. 11 (svalbardloven), og tjene som grunnlag for å opprette eventuelle nye verneområder. Loven angir grunnleggende kriterier (minimumskrav) for når områdevern kan etableres, hvilke vernekategorier som kan brukes, og saksbehandlingsregler for etablering av områdevern. Opprettelse og regulering av de enkelte verneområder vil skje ved forskrift som vil angi området og dets gren-

ser, formålet med å verne dette området, og de nærmere vernebestemmelsene om hva som er tillatt og forbudt i verneområdet. Miljøvernlovens andre kapitler vil gjelde i verneområdene dersom ikke den enkelte verneforskrift angir strengere bestemmelser.

Lovforslaget inneholder en hjemmel for miljøvernmyndighetene til å gjøre unntak fra bestemmelsene for vitenskapelige formål eller når andre helt særlige grunner foreligger. Før det dispenseres fra vernebestemmelsene må det vurderes om tiltakets mulige virkninger på miljøet krever konsekvensutredning. Begrunnelsen for en dispensasjon bør uansett inneholde en beskrivelse av tiltakets mulige virkninger på miljøet og hvilken vekt som er lagt på dette.

I lovens kap IV lovfestes et generelt fredningsprinsipp for både terrestriske og marine arter, med unntak av saltvannsfisk, krepsdyr og sjøpattedyr som ikke er stedege på Svalbard. Lovforslaget markerer at de ulike arter er likeverdige når det gjelder å bevare det økologiske mangfoldet og sammenhengen mellom artene i økosystemet, herunder sammenhengen mellom økosystemene i havet og på land som er karakteristisk for Svalbard. I tillegg til den prinsipielle, økologisk baserte begrunnelsen for et generelt fredningsprinsipp vil dette gi en mer oversiktlig regulering totalt sett. Loven er en vesentlig utvidelse når det gjelder artsfredningen på Svalbard, og for både planter og dyr vil det være behov for unntak fra fredningsprinsippet.

For florafredningen er det gjort unntak for slitasjeskader mv. som normalt følger av lovlig ferdsel og godkjent virksomhet. Videre foreslås det et lovbestemt unntak for innsamling av flora til bruk i forskning og undervisning så lenge det ikke gjør vesentlig inngrep i bestanden på stedet, og for innsamling av sopp og av tang og tare til privat bruk.

Når det gjelder faunafredningen, foreslås det at hjemlene for å gi adgang til å regulere jakt, fangst og fiske i gjeldende regelverk i hovedsak blir videreført i miljøvernloven. De nærmere regler om adgangen til høsting gis ved forskrift.

Når det gjelder stedbundne arter av sjøpattedyr som hvithval, hvalross, svalbardsteinkobbe, ringsel og storkobbe, omfattes disse arter av den generelle faunafredningen i svalbardmiljøloven, som tillater en kontrollert og begrenset høsting.

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

Forskrift om kulturminner på Svalbard 24. januar 1992 nr. 34 (kulturminneforskriften) innpasses i lovens i kap V, slik at forvaltningen av natur- og kulturmiljø lettere kan ses i sammenheng. Det er foreslått noen materielle og en del lovtekniske endringer i forhold til gjeldende kulturminneforskrift. Blant annet har det vært vurdert hvordan regelverket bør utformes i forhold til even-

tuell nedlegging av større virksomheter, da en slik nedlegging kan medføre fraflytting fra hele bosettinger. Problemstillingen er sentral både i forhold til naturmiljøet og kulturmiljøet på Svalbard. Det er foreslått en hjemmel for å verne hele eller deler av bosettinger yngre enn 1945 som et kulturmiljøområde etter en kulturhistorisk verdivurdering av Riksantikvaren. Vedtaksfredning er ikke til hinder for opprydding av miljøskadelige stoffer. Når en virksomhet eller bosetting planlegges nedlagt, foreslås det at det skal legges frem en plan for nedleggelsen for Sysselmannen.

Forskrift om arealplanlegging i bosettingene på Svalbard 24. januar 1997 nr. 37 (arealplanforskriften) er godt tilpasset forholdene i bosettingene på Svalbard, og reglene er med enkelte endringer tatt inn i lovens kap VI. Det er likevel enkelte spørsmål som det har vært naturlig å vurdere på ny. Blant annet blir det i forbindelse med innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen foreslått å åpne for overføring av planansvaret og godkjenning av planer til et folkevalgt organ gjennom miljøvernloven. Utviklingen i de ulike bosettingene er imidlertid så forskjellig at lovforslaget inneholder både bestemmelser for å videreføre dagens system med grunneieren som planansvarlig og Sysselmannen som godkjenningsmyndighet, og et system hvor et lokalt folkevalgt organ kan bli planansvarlig og godkjennelsesmyndighet. Lovforslaget forutsetter at forvaltningsloven, offentlighetsloven og andre alminnelige forvaltningsrettslige regler vil gjelde for slike organer og deres administrasjon. Sysselmannen vil være klageinstans for vedtak truffet av et folkevalgt organ.

Melding om tiltak som er i samsvar med godkjent plan, foreslås sendt til den planansvarlige og Sysselmannen, eller den departementet bestemmer. Her åpnes det for at meldingen skal gå til et folkevalgt organ. Dersom virksomheten er i strid med planen, kan den ikke settes i gang uten at det blir laget en ny plan. Sysselmannen vil ikke ha plikt til å realitetsbehandle slike saker.

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

I lovens kap VII er de viktigste reglene om konsekvenser av virksomhet samlet; terrenginngrep, forurensning og ferdsel. Det foreslås nye generelle regler om krav om tillatelse etter miljøvernloven som erstatter systemet med meldeplikt etter forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard 16. desember 1983 nr. 1818 (naturvernforskriften). Kravet om tillatelse er knyttet opp mot virksomhetens virkning på miljøet. Forvaltningens skjønn om hvorvidt tillatelse skal gis utenfor planområdene, eventuelt på hvilke vilkår, foreslås bygget på en konsekvensutredning, dersom tiltaket kan medføre mer enn ubetydelig virkning for miljøet.

I loven settes det blant annet krav om tillatelse for alle terrenginngrep og virksomhet som kan volde forurensning. Endringer eller bruk av eksisterende anlegg som vil forandre anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet, foreslås omfattet av kravet om tillatelse.

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

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

De foreslåtte bestemmelsene om forurensninger bygger for en stor del på forurensningslovens bestemmelser. Som en innskjerping i forhold til eksisterende lovgivning foreslås det å lovfeste et utslippsforbud for miljøgifter på Svalbard, med unntak av spor av miljøgifter i vanlige utslipp fra husholdning, tjenesteyting eller annen aktivitet som medfører utslipp av tilsvarende omfang. Det foreslås at departementet, på nærmere betingelser, kan gjøre unntak fra forbudet for eksisterende næringsvirksomhet, eller om nødvendig gjøre unntak dersom forbudet medfører utilsiktede konsekvenser for ny næringsvirksomhet som er funnet miljømessig forsvarlig på Svalbard.

For å redusere risikoen for oljesøl fra skipstrafikken foreslås det at sjødyktighetsloven, helt eller delvis, kan gis anvendelse på utenlandske skip og innretninger i Svalbards indre farvann og territorialfarvann. Det samme gjelder for deler av havne- og farvannsloven og losloven. Det foreslås også at Sysselmannen kan gi forskrift om motorisert ferdsel til sjøs, herunder fastsette seilingsleder eller områder hvor det ikke kan seiles, hastighetsbegrensninger og bestemmelser om oppankring og ilandstigning.

Loven inneholder nye regler om ferdsel. Det er lagt vekt på å foreslå lovbestemmelser som gir hjemmel for streng beskyttelse av Svalbards natur, samtidig som det er lagt opp til lovtekniske løsninger som på en fleksibel måte kan sikre ønsket aktivitet på øygruppen. Allmennhetens rett til ferdsel lovfestes, men all motorferdsel er som hovedregel forbudt, om ikke annet er fastsatt i loven. Loven gir adgang til motorferdsel både til sjøs og i luften, men gir hjemmel til å fastsette restriksjoner på slik ferdsel. Kjøring på snødekt og frosen mark kan tillates gjennom forskrift eller ved enkeltvedtak med hjemmel i loven. Adgang til motorferdsel på vinterføre for fastboende, og en meget begrenset adgang for tilreisende, fastsettes i forskrift. Begrensninger i fastboendes ferdsel må være begrunnet i miljøvernbehov knyttet til Svalbard, eller i behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel. Barmarkskjøring i terrenget vil som hovedregel være forbudt.

Loven gir hjemmel for å lage forskrifter om opphold i felt.

Det foreslås nye regler om luftfart som blant annet forbyr landing med helikopter utenfor landingsplass uten konsesjon eller tillatelse. Reglene gir hjemmel for ved forskrift å forby bruk av luftfartøy til turistformål. Dette tilsvarende i stor grad reglene på fastlandet, og forslaget tar sikte på å forhindre en utvikling av helikopterturisme.

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

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

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

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

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Oppnevning av Miljøvernlovutvalget for Svalbard

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

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

Sekretariatet ble lagt til Miljøverndepartementet med førstekonsulent Mette Møglestue som utvalgssekretær.

Miljølovutvalget avga sin innstilling til Miljøverndepartementet 14. juni 1999. Utredningen er trykket som NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).

2.2 Utvalgets mandat

Utvalget arbeidet ut fra følgende mandat:

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

- 1973: Områdefredningsbestemmelser
- 1978: Forskrifter om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen
- 1983: Forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard
- 1992: Forskrift om kulturminner på Svalbard

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

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

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

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

Miljøvernlovgivningen skal som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet. På bakgrunn av Svalbards helt spesielle miljøverdier kan det i enkelte tilfeller også være behov for en strengere beskyttelse. I en enstemmig merknad fra Energi- og miljøkomiteen (Innst. S.nr.11 (1995-96)) slås det fast at miljøvernloven skal gi beskyttelse av miljøet i tråd med målet om å bevare villmarks naturen, og at miljøhensynene skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser.

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

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

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

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

Lovforslaget bør utstyres med adekvate sanksjonsmidler.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forøvrig vises det til kapittel 10 om Økonomiske og administrative konsekvenser i St.meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard».

2.3 Høringen

Miljøverndepartementet sendte Miljøvernlovutvalgets utredning på høring 10. juli 1999 til følgende institusjoner og organisasjoner:

- alle departementene
- Airlift
- Arctic Wilderness Experience
- Bergmesteren for Svalbard
- Bjørnøen AS
- Braathens
- Den norske Turistforening
- Det norske Svalbardselskap
- Direktoratet for naturforvaltning
- Friluftslivets fellesorganisasjon
- Friluftsrådenes Landsforbund
- Fridtjof Nansens Institutt
- Harald Solheim, fangstmann, Kapp Wijk
- Hans Lund, fangstmann, Farmhavna
- Helikopterservice
- Johan Horn/Kjøde
- Kings Bay AS
- Landsorganisasjonen
- Longyearbyen Arbeiderforening
- Longyearbyen hundeklubb
- Longyearbyen hytteforening
- Longyearbyen jeger- og fiskeforening
- Longyearbyen Tur- og Fjellsportslag
- Louis Nielsen, fangstmann, Bellsund
- Meteorologisk institutt
- Natur og Ungdom
- Norsk Institutt for Naturforskning
- Norsk Institutt for Kulturminneforskning
- Norsk Institutt for Luftforskning
- Norsk Ornitologisk Forening
- Norsk Polarinstitutt
- Norsk utenrikspolitisk Institutt
- Norsk Zoologisk Forening
- Norges Fiskarlag
- Norges Jeger- og fiskeforening
- Norges forskningsråd
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norwegian Petroleum Group
- Norwegian petroleum as
- Norwegian Holding
- Næringslivets hovedorganisasjon
- Perto Arctic Resources AB
- Polargas AB
- Reiselivsbedriftenes landsforening
- Riksantikvaren
- SAS
- Statens forurensningstilsyn

- Statens kartverk
- Statens kulturminneråd
- Statens Naturforvaltningsråd
- Statoil
- Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS
- Svalbard Miljøturer
- Svalbard Næringsforening
- Svalbard Næringsutvikling AS
- Svalbard Reiselivsråd
- Svalbard Samfunnsdrift AS
- Svalbard Science Forum
- Svalbard Turn
- Svalbardrådet
- Sysselmannen på Svalbard
- Telenor Svalbard
- Totaktern
- Trust Arktikugol
- UNIS
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Trondheim
- Verdens Naturfond
- Økokrim

Det er kommet inn i alt 61 høringsuttalelser. Følgende institusjoner og organisasjoner har avgitt realitetsuttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Arkeologisk museum i Stavanger
- Bergen museum
- Det Norske Svalbardselskap
- Direktoratet for naturforvaltning
- Finans- og tolldepartementet
- Fiskebåtrederne forbund
- Fiskeridepartementet
- Fiskeridirektoratet
- Forsvarsdepartementet
- Friluftslivets Fellesorganisasjon
- Harald A. Solheim, fangstmann, Kapp Wijk
- Havforskningsinstituttet
- Justisdepartementet
- Kings Bay
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Kulturdepartementet
- Longyearbyen Jeger og Fiskerforening
- Luftfartsverket
- Norges fiskarlag
- Norges forskningsråd
- Norges jeger- og fiskerforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Norsk museumsutvikling

- Norsk Polarinstitutt
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Reiselivsbedriftenes landsforening
- Riksantikvaren
- Samferdselsdepartementet
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens forurensningstilsyn
- Statens kulturminneråd
- Statens naturforvaltningsråd
- Statoil
- Store Norske Spitsbergen Kulkompani
- Svalbard Miljøturer
- Svalbard Reiselivsråd
- Svalbardrådet
- Svalbard Samfunnsdrift/Svalbard Næringsutvikling
- Sysselmannen på Svalbard
- Trust Arktikugol
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Tromsø
- Universitetsstudiene på Svalbard
- Utenriksdepartementet

2.4 Hovedinntrykk fra høringsrunden

Det generelle inntrykk fra høringsrunden er at høringsinstansene stiller seg positive til at reguleringen av miljøet på Svalbard foreslås samlet i en lov. Flere instanser har imidlertid forslag til presiseringer og mindre endringer i lovteksten. Disse er søkt innarbeidet i lovforslaget.

De fleste høringsinstansene uttaler at en lovfesting av utvalgte miljørettslige prinsipper, så som føre var-prinsippet, prinsippet om samlet belastning, miljøpåvirkeren skal betale og miljømessig teknologi og innsatsfaktorer, er svært positivt.

De ulike brukerinteressene fremhever betydningen av å legge til rette for deres bruk; fiskerimyndighetene og -organisasjonene krever at loven ikke skal gripe inn i adgangen til fiske. De ulike forskningsinstitusjonene krever at det må være omfattende adgang til å gjøre unntak fra loven ut fra vitenskapelige formål. Turistnæringen stiller seg i utgangspunktet positiv til en streng regulering av miljøet på Svalbard, så lenge det legges til rette for turisme i organiserte former. Så vel norske som russiske interesser innenfor kulldrift-næringen krever at loven ikke må hindre bergverksdrift på Svalbard.

Det er under høringsrunden blitt stilt spørsmål om miljøvernloven vil gjøre det vanskelig med en eventuell oppstart av havbruksvirksomhet på Svalbard. Et slikt tiltak faller inn under lovens kap VII, og vil således kreve tillatelse. Det vil måtte foretas en konkret vurdering av tiltakets miljømessige virkninger før man kan gi klarsignal for oppstart av havbruk på Svalbard.

I høringsrunden er det flere instanser som har pekt på at det kan være et behov for ytterligere utredninger når det gjelder miljøvernlovens forhold til svalbardtraktaten og bergverksordningen. Dette er vurdert av Miljøvernde-

partementet. Departementet har bedt professor dr juris Geir Ulfstein ved Universitetet i Oslo om å utrede folkerettslige sider ved lovfesting av hjemmel til innføring av gebyr for tilreisende til Svalbard. Hovedtrekkene i utredningen er gjengitt under kap 14.7.4. Departementet har for øvrig ikke funnet grunn til ytterligere utredninger vedrørende miljøvernlovens forhold til svalbardtraktaten eller bergverksordningen, på bakgrunn av de utredninger som allerede foreligger om spørsmålet jf. nedenfor i kap 4.2.2.

Høringsinstansenes merknader som knytter seg til konkrete punkter i lovforslaget vil bli behandlet under de respektive kapitler i proposisjonen.

2.5 Utkast til lovproposisjon

Utkast til lovproposisjon har vært forelagt berørte departementer, jf. utredningsinstruksen pkt 6.1.

Videre har proposisjonsutkastet vært til lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementets lovavdeling, jf. utredningsinstruksen pkt 7.3.

3 Særskilte trekk ved Svalbard

3.1 Innledning

Nedenfor gjøres en kort, generell fremstilling av en del særskilte trekk ved Svalbard. Miljølovutvalget har gjort en fylldig utredning av dette i utredningen kap 3. For en nærmere redegjørelse av dette temaet vises det derfor til utvalgets arbeid. Det vises også til St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard, hvor det er foretatt en helhetlig vurdering av svalbardpolitikken.

3.2 Naturmiljø

Naturen på Svalbard preges av det polare klimaet. Lave temperaturer, lysforhold som spenner fra mørketid til midnattssol, permafrost, havis og et landskap som fortsatt formes av aktive breer preger øygruppen. Den biologiske produksjonen er begrenset som følge av de lave temperaturene, kort vekstsesong og lite nedbør.

Det er forholdsvis få arter som klarer seg i dette miljøet, men til gjengjeld er det ofte store bestander av de enkelte artene.

Den arktiske naturen er sårbar for menneskelig påvirkning. Mesteparten av det høyere dyrelivet på Svalbard er avhengig av det marine økosystemet i Barentshavet. Sårbarheten for endringer og inngrep i dette systemet er derfor stor. Dette gjelder til en viss grad også landlevende planteetere som rein og rype, fordi de store sjøfuglbestandene bidrar til å gjødsle vegetasjonen omkring de mange sjøfuglkoloniene langs kysten av Svalbard.

Nedbrytnings- og vekstprosesser går langsomt som følge av lave temperaturer og kort vekstsesong. Både avfall og organiske forurensende stoffer brytes derfor svært sakte ned på Svalbard.

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

Sammenhengende vegetasjon finnes bare i lavlandsområdene langs kysten og i isfrie dalfører. Mindre enn 10 % av landarealet har biologisk produksjon av betydning. Siden menneskelig virksomhet også er konsentrert i de isfrie lavlandsområdene, berører inngrep og ferdsel en relativt stor del av de biologisk mest produktive landområdene.

Det store innslaget av trekkende arter gjør Svalbards fauna sårbar for negativ påvirkning av artenes overvintringsområder og langs trekkrutene.

Svalbardnaturen er gjennomgående lite forurensset, men nivåene av PCB og enkelte andre organiske miljøgifter er høyere i dyr som befinner seg på toppen av den marine næringskjeden ved Svalbard, enn i de fleste andre deler av Arktis. Dette skyldes langt på vei langtransportert forurensning gjennom luft

og vann fra sør. Mange av de organiske miljøgiftene oppkonsentreres gjennom næringskjedene, slik at artene på toppen får høye konsentrater av disse stoffene. Persistente organiske miljøgifter kan blant annet påvirke forplantningsevnen og immunforsvaret.

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

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

Svalbardsområdet er uten sammenligning Norges største og mest urørte villmarksområde.

3.3 Historie og kulturminner

Mennesker fra mange land har opp gjennom tidene etterlatt spor etter sin virksomhet på Svalbard. Bruken av Svalbard strekker seg over en 400 års periode. Fra nederlenderne kom til Svalbard i 1596 og fram til ca 1900, var det utnytting av de biologiske ressursene som var grunnlaget for virksomheten. Fra omkring 1900 startet utnyttelsen av mineraler, først og fremst kull. I de første årene deltok aktører fra flere land, men fra begynnelsen av 1930-årene var det bare Norge og Sovjetunionen, nå Russland, som opprettholdt sin kulldrift på Svalbard. Fra midten av 60-tallet til midten av 90-tallet var Svalbard gjenstand for oljeleting, der både Norge, Sovjetunionen og flere andre nasjoner var involvert.

Spredt over store deler av øygruppen finnes kulturminner som daterer seg fra 1600-tallet og fremover. Kulturminnene ligger i nær tilknytning til sjøen, ettersom mye virksomhet og ferdsel foregikk til sjøs, fordi fangstmennene var avhengige av tilgang på ferskvann og rekved til brensel, i tillegg til et rikt dyreliv, ved sine fangststasjoner.

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

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

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

3.4 Bosettingene på Svalbard

Longyearbyen i Adventfjorden er Svalbards største bosetting med ca. 1400 innbyggere. Longyearbyen er administrasjonssenter på Svalbard, hvor både Sysselmannen og øvrige statsetater har sine kontorer. Store Norske Spitsbergen Kulkompani driver kullutvinning i Gruve 7 innerst i Adventdalen. De siste 10 - 15 årene har det vokst frem et variert næringsliv med hovedvekt på reiseliv, forskning og utdanning, men også med et bredt spekter av andre tjenesteytende næringer. Det utføres i dag ca. 980 årsverk i Longyearbyen, hvorav ca. 230 er tilknyttet kulldriften i Longyearbyen og Svea, jf. nedenfor om Svea. Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS) har årlig ca. 100 studenter innen naturvitenskapelige fag. Longyearbyen fremstår i dag som et variert familiesamfunn med godt utbygd infrastruktur.

Kullproduksjonen ved Longyearbyen er trappet ned, og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS's (SNSK) virksomhet foregår nå hovedsakelig i kullfeltene ved Svea i Van Mijenfjorden. Virksomheten i Svea drives med personell fast bosatt i Longyearbyen som pendler til og arbeider i Svea etter en turnusordning. Det befinner seg til enhver tid mellom 150 og 200 personer i Svea.

I Ny-Ålesund i Kongsfjorden bor om lag 24 personer året rundt, i følge St. meld. nr. 9 (1999-2000), mens det i høysesongen om sommeren er over 180 personer på stedet, de fleste tilknyttet forskningsvirksomheten. Etter Kings Bay-ulykken i 1962 har det ikke vært drevet gruvedrift på stedet. Stortinget har bestemt at Ny-Ålesund skal være hovedsenter for norsk og internasjonal forskning på Svalbard. For tiden foregår ca. 100 prosjekter innen naturvitenskap og miljøovervåking i regi av om lag 20 nasjoner. Stedet er populært som turistmål - særlig i cruisesesongen - noe som kan medføre interessekonflikter mellom reiselivsvirksomheten og forskningens behov for minst mulig påvirkning av miljøet i området.

Barentsburg i Grøn fjorden er i dag den eneste befolkede russiske bosettingen på Svalbard med ca. 950 innbyggere. For tiden utvinnes det kull i en gruve på utmål med innslag midt i bosettingen. En norsk fabrikk, Barents Tekstil, sysselsetter et 40-talls kvinner i produksjon av folkloristiske barneklær for salg på det norske fastlandet. Inntil 1994 var Barentsburg et familiesamfunn, men grunnet økonomiske innstramninger ble barna sendt til fastlandet. Fra høsten 1999 er det igjen blitt adgang til å ta med barn til Barentsburg.

Pyramiden i Billefjorden var inntil 1998 det andre hovedsetet for russisk gruvedrift på Svalbard. Trust Arktikugol stengte i april 1998 kullgruvedriften i Pyramiden etter 53 års kontinuerlig drift. På det meste bodde ca. 1000 russere og ukrainere i Pyramiden, og bosettingen hadde skole, barnehage og et aktivt samfunnsliv. Siden vinteren 1998/99 har Pyramiden vært avfolket, og det er usikkert hvilke planer Trust Arktikugol har for stedets fremtid. Bygninger og installasjoner i Pyramiden er viktige kulturhistoriske dokumenter, og Sysselmannen har konkludert med at stedet bør bevares best mulig for ettertiden.

Det er videre overvintringer på spredte steder rundt omkring på øygruppen, blant annet i Hornsund, på Hopen og på Bjørnøya.

3.5 Hovedtrekk ved organiseringen av Svalbard, med særlig vekt på miljøforvaltningen

3.5.1 Regjeringen og departementene

Regjeringen samordner forvaltningen av Svalbard gjennom det interdepartementale polarutvalg (Polarutvalget) med sekretariat i Justisdepartementet. Følgende er medlemmer av Polarutvalget:

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

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

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen på Svalbard med direktoratene som ytre etater og Sysselmannen på Svalbard som regionalt apparat.

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

3.5.2 Direktorat

I tillegg til ytre etater under Miljøverndepartementet har ytre etater underlagt andre departementer også ansvar for visse spørsmål som har betydning for natur- og kulturmiljøet. Dette gjelder særlig Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Oljedirektoratet, Luftfartsverket og Bergmesteren for Svalbard.

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

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har ansvaret for all artsforvaltning på Svalbard, blant annet vilt- og innlandsfiskeforvaltning, herunder forskriftsar-

beid og behandling av klager på vedtak fattet av Sysselmannen. Direktoratet for naturforvaltning har i tillegg myndighet til å utstede særskilte import- og eksporttillatelser for truede dyr og planter i henhold til konvensjonen om handel med truede dyr og planter (CITES). Direktoratet for naturforvaltning har også ansvaret for områdevernforvaltningen, herunder å utarbeide forslag til eventuelle nye verneområder med forskrifter, og forestå høringer, å godkjenne forvaltningsplaner for eksisterende verneområder som Sysselmannen utarbeider og å behandle klager på vedtak fattet av Sysselmannen.

Direktoratet har videre ansvaret for:

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

Statens forurensningstilsyn

Statens forurensningstilsyns (SFT) ansvar og oppgaver er særlig knyttet til utslipp fra industriell virksomhet, avfallshåndteringen i bosettingene, opprydding etter tidligere miljødeleggelse og beredskapen mot akutt forurensning. SFT veileder og bistår Sysselmannen innen disse områdene. Normalt vil det være Sysselmannen som fatter vedtak, og SFT er da ankeinstans. I saker av mer omfattende karakter vil det være SFT som treffer vedtak. SFT har også ansvaret for produktkontrollloven med tilhørende forskrifter.

Riksantikvaren

Riksantikvaren (RA) har ansvaret for myndighetsutøvelse vedrørende kulturminnevern. RA er videre rådgiver for de andre ytre etater i saker som angår kulturminneinteresser på Svalbard. Vedtak om fredning eller dispensasjon fra forskriften for alle typer inngrep, inkludert arkeologiske utgravninger, blir fattet av Riksantikvaren.

Norsk Polarinstitutt

Norsk Polarinstitutt (NP) er en sentral faglig og strategisk rådgiver i miljøvernssaker på Svalbard. Instituttet har ansvar for økologisk og fysisk kartlegging, gjennomføring av miljøovervåking og forvaltningsrettet forskning om biologiske og fysiske forhold. En viktig oppgave for NP er også å bistå myndighetsutøvende organer som feltoperatør og støtteapparat.

Fiskeridirektoratet

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

Sjøfartsdirektoratet

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

Sjøfartsinspektøren i Troms

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

Luftfartsverket

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

3.5.3 Regionalt apparat

Sysselmannen på Svalbard

Sysselmannen på Svalbard er regjeringens øverste representant på Svalbard og skal ivareta den norske stats interesser på øygruppen. En rekke statsoppgaver som på fastlandet er lagt til forskjellige myndigheter, er samlet hos Sysselmannen. Han har samme myndighet som en fylkesmann, og er også politimester, herunder leder av den lokale redningstjeneste. Sysselmannen har ansvaret for det stedlige løpende miljøforvaltningsarbeidet på Svalbard med myndighet etter de forskjellige miljøvernforskriftene, herunder behandling av enkeltsaker og saksforberedelse av saker som går videre til direktoratene eller Miljøverndepartementet.

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

Sysselmannsbestillingen har en særskilt miljøvernavdeling med syv faste stillinger - en miljøvernleder, tre naturvernkonsulenter, hvorav en jobber med forurensningssaker og tre kulturminnekonsulenter, hvorav en stilling som teknisk konservator. Innenfor rammen av de rettsregler som gjelder, styres miljøvernarbeidet gjennom tildelingsbrev, virksomhetsplaner og resultatrapportering.

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

Sysselmannen prioriterer tverrfaglig samarbeid mellom miljøvern- og politiavdelingen, spesielt med den hensikt å forebygge og etterforske miljøkriminalitet.

Bergmesteren for Svalbard

Bergmesteren for Svalbard forvalter de geologiske ressursene på øygruppen gjennom bergverksordningen for Svalbard, fastsatt ved kgl. res. 7. august

1925. Bergmesteren tildeler områder (utmål) som gir enerett til utnytting av alle de mineralske råstoffene som ligger innenfor utmålets grenser. Ved større undersøkelser og igangsetting av olje- og bergverksdrift tildeler bergmesteren nødvendig grunn for virksomheten. Dette gjøres i nært samarbeid med Sysselmannens miljøvernavdeling. Bergmesteren for Svalbard fører oppsyn med all pågående og forventet virksomhet når det gjelder utnytting av de geologiske ressursene. I den forbindelse rapporterer bergmesteren til Sysselmannen om forhold som kan ha betydning for miljøet.

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

3.5.4 Svalbard Samfunnsdrift AS og Svalbardrådet

Svalbard Samfunnsdrift AS

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

Svalbardrådet

Det folkevalgte organet Svalbardrådet (15 medlemmer) har pr. i dag først og fremst rådgivende myndighet, men er tildelt begrenset forvaltningsmyndighet (tildeling av løyver for drosje- og rutebil). Svalbardrådet er nå i ferd med å bli lagt om til et lokaldemokratisk myndighetsorgan, Longyearbyen lokalstyre. I den forbindelse vil SSD bli overført til lokalstyret.

4 Rettslige forutsetninger for regelverket

4.1 Innledning

Nedenfor gjøres en kortfattet fremstilling av de rettslige forutsetningene for miljøvernloven for Svalbard. Miljølovutvalget har gjort en fylldig utredning av dette i utredningen kap 4. For en nærmere redegjørelse av temaet vises det derfor til utvalgets arbeid.

4.2 Folkerettslige rammer

4.2.1 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 anerkjenner norsk suverenitet over Svalbard. Traktaten trådte i kraft 14. august 1925, og er tiltrådt av 42 stater. I følge traktatens artikkel 1 omfatter Svalbard:

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

I tillegg til landområdene gjelder traktaten også i landområdenes «territoriale farvann», jf. artikkel 2. Territorialfarvannet er ca. 4 nautiske mil regnet fra grunnlinjene. I de områder hvor det ikke er trukket grunnlinjer, regnes territorialfarvannet fra kysten ved lavvann.

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

Traktaten setter imidlertid visse vilkår for norsk myndighetsutøving, blant annet krav om ikke-diskriminering av traktatpartenes borgere på enkelte områder. Bestemmelser om ikke-diskriminering oppstilles i artikkel 2 første ledd, om lik rett til fiske og jakt på Svalbard. I annet ledd forutsettes det ikke-diskriminering ved anvendelse av forholdsregler truffet for å verne miljøet. I artikkel 3 er det bestemmelser om lik rett til adgang og opphold på Svalbard uansett formål og til uhindret å drive all slags maritim, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på like fot, samt i artikkel 7 om likebehandling når det gjelder erverv, utnyttning og utøving av eiendomsrett og bergverksrettigheter.

Vilkåret om ikke-diskriminering i traktaten er ikke til hinder for forbud og omfattende regulering av aktiviteter iverksatt med sikte på å verne naturen.

Vilkåret om ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet innebærer heller ikke noe forbud mot forskjellsbehandling begrunnet i andre objektive kriterier enn nasjonalitet.

I traktatens artikkel 5 annet ledd fastslås at en ved overenskomst skal treffe bestemmelser om vilkårene for vitenskapelig forskning på Svalbard. Slik overenskomst foreligger ikke. Så lenge dette er situasjonen, er det norske myndigheter som i kraft av sin suverenitetsutøvelse treffer bestemmelser om forskning. Innkreving av skatter og avgifter må komme Svalbard til gode, jf. artikkel 8 annet og tredje ledd. Eventuelle miljøavgifter innkrevd på Svalbard må av denne grunn benyttes på Svalbard.

4.2.2 Svalbardtraktatens og bergverksordningens forhold til ny svalbardmiljølov

Flere av høringsinstansene har, som nevnt ovenfor i kap 2.4, uttalt at bergverksordningens og svalbardtraktatens rettslige status burde vært utredet i tilknytning til lovforslaget, da svalbardtraktaten og bergverksordningen gir grunneiere og bergverksnæringen rettigheter som beskjæres i lovforslaget.

Flere fremstående norske jurister har tidligere vurdert bergverksordningens rettslige status. Vurderingene resulterer i hovedsak i to konklusjoner; noen mener at bergverksordningen må anses som en traktat i seg selv, mens andre mener bergverksordningen er en norsk bestemmelse som er en del av Svalbardtraktaten, gitt innenfor traktatens rammer.

Det er imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til hvilket syn som er korrekt, fordi bergverksordningen uansett ikke kan ses på som en uttømmende regulering av retten til å søke etter og utvinne mineraler på Svalbard. Norsk lovgivning er fragmentarisk, og må suppleres av annen lovgivning. Et eksempel på lovgivningens fragmentariske karakter er bergverksordningens regler om arbeidervern. Reglene suppleres av annen arbeidervernlovgivning så som arbeidsmiljøloven, som med visse justeringer er gjort gjeldende for Svalbard.

I miljøsammenheng kommer traktatens art 2 annet ledd inn, og signaliserer uttrykkelig at det ikke bare er en rett, men også en plikt for Norge å gi utfyllende miljøvernregler. Denne retten og plikten gjelder også for bergverksdriften.

Bergverksordningen gir i § 2 en generell rett til å søke etter, erverve og utnytte naturforekomster. Denne retten er ikke en rett uten begrensninger. Bergverksordningen gir videre regler om fremgangsmåten for å skaffe seg rettigheter, og om forholdet til andre som er ute i samme ærend, samt om forholdet til grunneier og andre interessenter. Disse rettigheter må også tåle å være underlagt andre regler som fastsettes på lovlig måte av norske myndigheter, forutsatt at slik regulering ikke strider mot traktaten.

De reguleringer som foretas og hjemles gjennom miljøvernloven ligger innenfor traktatens rammer. Det anses på bakgrunn av det ovenstående ikke nødvendig å utrede traktaten og bergverksordningens status ytterligere.

4.2.3 Forpliktelser etter andre internasjonale miljøavtaler

Det generelle utgangspunkt er at folkerettslige avtaler som Norge slutter seg til også omfatter Svalbard, med mindre det ved ratifikasjonen fra norsk side tas

uttrykkelig forbehold. Dersom det ikke tas forbehold i forbindelse med norsk ratifikasjon, betyr dette at man fra norsk side blir forpliktet til å inkorporere forpliktelsene i norsk rett gjeldende for Svalbard.

De folkerettslige forpliktelsene Norge er underlagt ved forvaltningen av miljøet på Svalbard, følger dels av sedvanerett og dels av internasjonale avtaler. De internasjonale avtaler som omtales nedenfor er kun et utvalg for oversiktens skyld og ingen uttømmende liste over Norges forpliktelser i medhold av internasjonale avtaler.

EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard og omtales derfor ikke.

4.2.3.1 *Konvensjonen om biologisk mangfold*

Konvensjonen om biologisk mangfold (vedtatt 22. mai 1992, ratifisert av Norge i 1993 og i kraft 29. desember 1993) er den første avtalen med globalt virkeområde som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Biologisk mangfold kan kort forklares som jordens variasjon av livsformer. Særlig viktig for Svalbard er artikkel 8 om in situ-bevaring, det vil si bevaring av det biologiske mangfoldet i sine naturlige omgivelser. Partene skal så langt som råd er blant annet:

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

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

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

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

4.2.3.2 *Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsar-konvensjonen)*

Ramsar-konvensjonen (vedtatt 2. februar 1971, i kraft 21. desember 1975 og ratifisert av Norge i 1974) er en global konvensjon i regi av UNEP (United Nations Environmental Programme). Konvensjonen tar sikte på vern og bærekraftig bruk av våtmarker av internasjonal betydning. Bruk og vern av slike våtmarker skal skje på en måte som ikke får ødeleggende virkning verken for flora og fauna eller mennesker som er avhengige av våtmarkene. Partene forplikter seg til å utpeke våtmarksområder, og Norge har utpekt fem Ramsar-områder på Svalbard.

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

Bonn-konvensjonen (vedtatt 23. juni 1979, i kraft 1. november 1983 og ratifisert av Norge i 1985) ble forhandlet frem av UNEP og har som overordnet mål å fremme beskyttelse av bestander av trekkende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Formålet søkes oppfylt ved to typer vernetiltak:

1. For trekkende arter hvor hele bestanden eller deler av den er i fare for utryddelse, er landene forpliktet til å sørge for å beskytte både artene og deres levesteder. Dette skal skje ved å innføre strenge vernetiltak. I praksis vil beskyttelsen ofte bestå i en fredning av arten og lokaliteter hvor den

finnes, samt ved å forsøke å fjerne årsakene til at artene er truet av utryddelse.

2. Det andre verneinitiativet omfatter trekkende arter som ikke er direkte truet av utryddelse, men som har behov for et internasjonalt samarbeide for å sikre et tilstrekkelig vern.

Flere arktiske arter er omfattet av denne konvensjonen.

4.2.3.4 *Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen)*

Bern-konvensjonen (vedtatt 19. september 1979, i kraft 1. september 1986 og ratifisert av Norge i 1985) ble utarbeidet i Europarådet. Norge har tatt et forbehold for Svalbard i ratifikasjonsdokumentene, med hensyn til vern og forvaltning av bestanden av polarrev på Svalbard.

Denne regionale avtalen omfatter hele Europa, men er også åpen for andre land (på grunn av trekkende arter). Konvensjonens formål er å verne vill flora og fauna og deres naturlige leveområder, og å fremme regionalt samarbeid om slikt vern. Det legges særlig stor vekt på vern av truede og sårbare arter, særlig trekkende arter. Konvensjonen forplikter landene til å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde bestandene av ville dyr og plantearter.

4.2.3.5 *Avtalen om vern av isbjørn (Isbjørn-avtalen)*

Isbjørnavtalen (vedtatt 15. november 1973, i kraft 26. mai 1986 og ratifisert av Norge i 1975) var den første regionale avtalen som ble inngått mellom de fem arktiske statene Canada, Danmark (Grønland), Norge, USA og daværende Sovjetunionen. Formålet med isbjørnavtalen er å beskytte isbjørnen og dens livsmiljø gjennom ulike koordinerende nasjonale tiltak. Avtalen freder isbjørn i alle områder i hele Arktis med enkelte unntak, for eksempel kan folkeslag som tradisjonelt var avhengige av isbjørnjakt fortsatt jakte isbjørn på tradisjonelt vis. I tråd med isbjørnavtalen har de arktiske landene forpliktet seg til å treffe tiltak for å beskytte de økosystemer som isbjørnen er en del av, herunder spesielt ivareta hi-, nærings- og trekkområder, og sikre en best mulig forvaltning av isbjørnbestander basert på foreliggende vitenskapelige data. Avtalen pålegger landene å gjennomføre nasjonale forskningsprogrammer, utveksle informasjon og koordinere forskningen.

4.2.3.6 *Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES, Washington-konvensjonen)*

CITES (vedtatt 3. mars 1973, i kraft 25. oktober 1976 og ratifisert av Norge i 1974) er en global konvensjon i regi av UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) som forplikter partene til å etablere et system med import- og eksportlisenser for visse spesifiserte dyre- og plantearter eller produkter av slike. Lisens skal gis på vilkår spesifisert i konvensjonen. Hensikten er å bringe internasjonal handel med truede dyre- og plantearter under kontroll. Konvensjonen har utarbeidet tre lister med ulik grad av vernestatus og regler for handel over landegrenser. Også en del arktiske arter er omfattet.

4.2.3.7 *Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv*

Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv (vedtatt 16. november 1972, i kraft 12. august 1977 og ratifisert av Norge i 1977) er også en UNESCO-konvensjon. Konvensjonen er den eneste som behandler kultur- og naturmiljøet som deler av en helhet og en felles arv som skal overleveres til kommende generasjoner. I følge konvensjonens bestemmelser pålegges de enkelte stater ansvaret for å identifisere, beskytte og overføre til fremtidige generasjoner vår kultur- og naturarv. Partene erkjenner også samtidig at kultur- og naturarven er en sak som angår verdenssamfunnet. Konvensjonen påpeker videre betydningen av at uberørte områder ikke ødelegges av sosiale og økonomiske endringer. Naturarven skal tillegges stor vekt ved vurderingen av økonomiske og sosiale inngrep i naturen.

4.2.3.8 *Konvensjonen om vern av Europas arkitekturarv og konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv*

Europarådet har forhandlet frem to konvensjoner for beskyttelse av Europas kulturminner. Dette gjelder konvensjonen om vern av Europas arkitekturarv, Granada-konvensjonen, (vedtatt 3. oktober 1985, i kraft i 1997 og ratifisert av Norge i 1996) og konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv, Malta-konvensjonen (vedtatt 16. januar 1992, i kraft i 1996 og ratifisert av Norge i 1995). Maltakonvensjonen pålegger de land som ratifiserer avtalen å opprette «arkeologiske reservater». Dette er et nytt begrep som innebærer at de aktuelle lokaliteter også skal vernes mot vitenskapelige arkeologiske utgravninger. Hensikten er at reservatene skal overleveres senere generasjoner fullstendig urørt som kilde til kunnskap om fortiden.

4.2.3.9 *FN's rammekonvensjon om klimaendringer*

FNs rammekonvensjon om klimaendringer (vedtatt i 1992, i kraft i 1994 og ratifisert av Norge i 1993) etablerte, i samsvar med «føre var»-prinsippet, et langsiktig mål som skal hindre en uønsket menneskeskapt klimautvikling. Konvensjonens endelige mål er en stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Dette nivået bør nås innenfor en tidsramme som gjør det mulig for økosystemene å tilpasse seg naturlig til klimaendringer, sikre at matproduksjonen ikke trues, og muliggjør en bærekraftig økonomisk utvikling.

4.2.3.10 *Kyoto-protokollen*

Kyotoprotokollen (vedtatt i desember 1997, men verken trådt i kraft eller ratifisert av Norge pr. januar 2001) forplikter i-landene til å redusere sine samlede utslipp av klimagasser til atmosfæren med minst 5 % i perioden 2008-2012 sammenlignet med 1990 nivået.

4.2.3.11 *Konvensjonen om beskyttelse av ozonlaget*

Wienkonvensjonen (vedtatt i 1985, i kraft i 1988 og ratifisert av Norge i 1986) er en rammeavtale uten konkrete, tallfestede forpliktelser, men som legger forholdene til rette for et bredt samarbeid mellom nasjoner omkring vitenska-

pelig forskning og observasjoner for å forbedre forståelsen av de atmosfæriske prosessene.

4.2.3.12 Montrealprotokollen

Montrealprotokollen (vedtatt i 1987, i kraft i 1989 og ratifisert av Norge i 1988) legger opp til at medlemslandene må iverksette konkrete tiltak for å gjennomføre en trinnvis reduksjon fram mot full utfasing av de ozonreducerende stoffene. Protokollen er flere ganger blitt skjerpet gjennom reforhandlinger.

4.2.3.13 Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning

Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (vedtatt i 1979, i kraft i 1983 og ratifisert av Norge i 1981) er en FN/ECE-konvensjon som i dag er supplert med 7 protokoller med nærmere bestemmelser om blant annet svovel, Nox, VOC, tungmetaller og POPs (Persistant Organic Pollutants).

Protokollene om tungmetaller og POPs har mange fellestrekk og setter begrensninger i produksjon, bruk og utslipp av henholdsvis utvalgte tungmetaller (bly, kadmium og kvikksølv) og 15 POPs - persistente organiske forbindelser, deriblant PCB, DDT, Lindan, PAH, dioksiner/furaner, det vil si de samme 12 stoffene som i den kommende globale POPs-avtalen, jf. nedenfor i kap 4.2.3.18, og noen til. Avtalene ble undertegnet av 34 land, deriblant Norge, på ECE-miljøvernkonferansen i Århus, «Environment for Europe», i juni 1998, og senere ratifisert av Norge, men er foreløpig ikke trådt i kraft. Protokollene inneholder prosedyrer for å kunne ta inn ytterligere forbindelser.

4.2.3.14 Konvensjonen om kontroll med grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering (Baselkonvensjonen)

Konvensjonen om kontroll med grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering ble undertegnet 22. mars 1989 og ratifisert av Norge 2. juli 1990. Den trådte i kraft 5. mai 1992.

Konvensjonen regulerer transport av farlig avfall over grenser og forplikter partene til å sikre at slikt avfall disponeres på en miljøvennlig måte. Hovedprinsippene i konvensjonen er å sikre at produksjon av farlig avfall og annet avfall innen landet blir redusert til et minimum, under hensyntagen til samfunnsmessige, teknologiske og økonomiske forhold, at transport av farlig avfall skal reduseres til et minimum, og at farlig avfall håndteres på en miljøforsvarlig måte.

4.2.3.15 Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale (Londonkonvensjonen)

Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale av 13. november 1972 ble ratifisert av Norge 4. april 1974, og trådte i kraft 30. august 1975. Konvensjonens formål er å verne menneskenes helse, levende ressurser og livet i havet, rekreasjonsmuligheter og annen rett-

messig bruk av havene mot forurensning som skyldes dumping av avfall og annet materiale.

I 1996 ble det vedtatt en ny protokoll til konvensjonen som inkorporerer en rekke vedtak fattet i medhold av 1972 konvensjonen. Protokollen fastsetter et generelt dumpeforbud, samtidig som den angir uttømmende hvilke typer stoffer eller avfall som skal være tillatt å dumpe. Protokollen innfører blant annet et totalforbud mot dumping av radioaktivt avfall og industriavfall. Norge ratifiserte protokollen i 1999, men den har ennå ikke trådt i kraft.

4.2.3.16 Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL)

Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip (MARPOL 73/78) består av 6 vedlegg og 2 protokoller. Konvensjonen er opprinnelig av 2. november 1973 og er senere endret ved en protokoll i 1978. Den ble ratifisert av Norge 15. juli 1980, og vedlegg en trådte i kraft 2. oktober 1983 og vedlegg to trådte i kraft 6. april 1987. Det er kun vedlegg en og to som er obligatoriske. De øvrige fire er frivillige.

Formålet med konvensjonen er å hindre forurensning av det marine miljø ved utslipp av skadelige stoffer eller blandinger som inneholder slike stoffer.

I henhold til MARPOL 73/78 er Norge forpliktet til å gjøre konvensjonens regler gjeldende for:

- norskregistrerte skip i alle farvann, og
- utenlandske skip i norsk territorialfarvann og økonomiske sone.

I henhold til MARPOL 73/78 er alle konvensjonsparter forpliktet til å sørge for at mottakeranleggene er tilstrekkelige til å imøtekomme skipenes behov. Dette gjelder både for oljerester, rester som inneholder skadelige flytende stoffer, kloakk og søppel.

Konvensjonens art 6 sier at partene skal samarbeide når det gjelder oppdagelse av overtredelse og håndheving. Det skal benyttes alle egnede og aktuelle metoder for oppdagelse og miljøovervåking, og tjenlige fremgangsmåter for rapportering og innsamling av bevis. Skipene kan inspiseres i havn og videre kan skip ved skjellig grunn til mistanke om ulovlig utslipp stanses og bordes i norsk territorialfarvann. Enhver overtredelse skal være straffbar, uansett hvor overtredelsen finner sted. En part kan imidlertid foreta rettslige skritt som følge av overtredelsen kun innenfor sitt jurisdiksjonsområde. Utenfor partens jurisdiksjon må saken sendes til flaggstaten.

4.2.3.17 Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR)

Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav av 22. september 1992 ble ratifisert av Norge i 1995, og trådte i kraft 25. mars 1998. Den har som formål å beskytte det marine området mot skadelige effekter av menneskelige aktiviteter, for å verne menneskelig helse og bevare marine økosystemer, og hvor det er praktisk mulig, gjenopprette marine områder som har blitt skadet.

Konvensjonen er bygd opp med en hoveddel med generelle bestemmelser og fem vedlegg, som regulerer henholdsvis landbaserte utslipp, dumping og

forbrenning, offshore aktiviteter, overvåking og vern og bevaring av økosystemene og det biologiske mangfold i sjøområdet.

4.2.3.18 *Kommende konvensjon om POPs (persistente organiske forbindelser)*

I regi av UNEP ble det høsten 2000 forhandlet frem en global avtale som har som overordnet mål å fase ut de verste organiske miljøgiftene, i første omgang 12 navngitte kjemikalier. Ni av kjemikalierne på listen er plantevernmidler, deriblant DDT, i tillegg kommer PCB. For disse er det som hovedregel forbud mot all ny bruk og produksjon, med unntak av DDT til malariakontroll. Videre krever avtalen reduserte utslipp av dioksiner og furaner, og har bestemmelser om POPs-holdig avfall, handel med forbudte stoffer og eventuelle «nye» POPs. Flere kjemikalier skal kunne tas inn i konvensjonen senere. Avtalen vil bli undertegnet på en ministerkonferanse i Stockholm i mai 2001 og deretter ratifiseres av Norge. Avtalen trer i kraft når 50 land har ratifisert.

4.2.4 Havretten

Folkeretten setter grenser for kyststatenes adgang til å regulere og håndheve virksomhet i havområdene. Havrettskonvensjonens regler (vedtatt 10. desember 1982, i kraft 16. november 1994 og ratifisert av Norge i 1996) gjelder for norsk myndighetsutøving i havområdene rundt Svalbard.

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

Kyststatene har adgang til å anvende lovgivningsmyndighet og tvangsmakt i sjøterritoriet på samme måte som i de indre farvann, med ett viktig unntak i reglene om uskyldig gjennomfart. Men dersom det ut fra miljøformål anses nødvendig å gi regler for gjennomfart i visse områder, er det ingen folkerettslige begrensninger for det, jf. havrettskonvensjonen artikkel 21.

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

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

Havrettskonvensjonen del XII har regler for avgrensning av kyststatens og flaggstatens rettigheter ved forurensning fra skip. Kyststaten kan vedta regler om forurensning for utenlandske skip i 200 mils sonen, men i utgangspunktet bare regler som er i samsvar med «allment godtatte internasjonale regler og

standarder fastsatt gjennom den kompetente internasjonale organisasjon (i praksis IMO) eller ved alminnelig diplomatisk konferanse». Det er anledning for kyststaten til å vedta strengere krav enn de internasjonalt fastsatte i områder som er isdekket, hvor det er spesiell fare, og hvor forurensning kan få omfattende konsekvenser for den økologiske balansen, jf. havrettskonvensjonens artikkel 234.

4.2.5 «Soft law»

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

De viktigste politiske felleserklæringene vedrørende miljøvern, er Stockholmsdeklarasjonen fra 1972, Verdens naturcharter fra 1982, Verdenskommisjonens rapport om miljø og utvikling fra 1987 og Rio-erklæringen fra FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro 1992.

4.3 Andre lands lovverk

I mandatet til Miljølovutvalget ble utvalget bedt om å forholde seg til andre lands lovverk som det er naturlig å sammenligne seg med. Utvalget valgte å se nærmere på miljøvernlovgivningen på Grønland, og på regelverket for Antarktis. For en redegjørelse av disse to regelverk vises det til utredningen kap 4.3 om Grønland og Antarktis.

4.4 Norsk lovgivnings anvendelse på Svalbard

Svalbardloven § 2 har en generell bestemmelse om anvendelsen av norsk lovgivning på Svalbard. Norsk privatrett, strafferett og lovgivningen om rettspleien gjelder for Svalbard når annet ikke er fastsatt. Andre lovbestemmelser gjelder ikke, med mindre det er særskilt fastsatt.

Den lovgivning som gjelder Svalbard gis i utgangspunktet anvendelse og håndheves i utgangspunktet likt for hele øygruppen. Det vises til St. meld. nr. 9 (1999-2000) kap 4.3, hvor det blant annet heter at:

«Utviklingen i Longyearbyen kan innebære et særlig behov for å innføre regler som det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å innføre andre steder på øygruppen. Innenfor enkelte områder som allerede er underlagt regulering gjennom bergverksordningen, vil det fortsatt ved den praktiske gjennomføringen aksepteres at noe ulike standarder legges til grunn i de enkelte samfunnene på Svalbard. Norges folkerettslige forpliktelser på de aktuelle områder må imidlertid oppfylles. I samsvar med ovenstående har norske myndigheter, innenfor traktatens rammer og av hensyn til de stedlige forhold, også åpnet for forskriftsregulering beregnet på virksomhet eller befolkning i geografisk avgrensede områder.»

Selv om det meste av miljøvernlovgivningen, som en følge av svalbardloven § 2, ikke automatisk gjelder for Svalbard, finnes det miljørelevante bestemmelser i straffelovgivningen og i den privatrettslige lovgivning som gjelder uten videre. Fra strafferetten kan særlig nevnes straffeloven § 152 b, som er en

generalklausul om straff for alvorlig miljøkriminalitet. Erstatningsrettslige regler regnes som en del av privatretten, og gjelder derfor på Svalbard uavhengig av om det gjelder de lovfestede eller de ulovfestede deler av den norske erstatningsretten.

De grunnleggende forvaltningsrettslige regelverk om saksbehandling og administrasjon av den offentlige forvaltning, så som forvaltningsloven og offentlighetsloven, er uttrykkelig gjort gjeldende for Svalbard (jf. forvaltningsloven § 4 tredje ledd og offentlighetsloven § 1 annet ledd).

4.5 Gjeldende regelverk og planer for miljøvernet på Svalbard

På Svalbard er det blitt gitt særskilte regler om miljøvern i den grad det har vært behov for det, i stedet for å gjøre fastlandslovgivningen gjeldende. Forskriftene er gitt med hjemmel i svalbardlovens § 4.

Gjeldende regelverk på miljøvernområdet omfatter:

- Generelle naturvernbestemmelser, gitt i forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard (naturvernforskriften) fra 1983. Forskriften gjelder for Svalbard med tilliggende territorialfarvann. Unntaket er bestemmelsene om meldepliktig virksomhet, som ikke gjelder innenfor planområdene rundt bosetningene, så fremt de aktuelle tiltakene er i samsvar med godkjent arealplan utarbeidet etter arealplanforskriften (se nedenfor).
- Bestemmelser om forvaltning og vern av arter, gitt i forskrifter om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen fra 1978, forskrift om forvaltning av vilt på Svalbard fra 1996, og forskrift om forvaltning av røye og andre ferskvannsorganismer på Svalbard fra 1997. Disse forskriftene gjelder for Svalbard med tilliggende territorialfarvann. Når det gjelder sjøpattedyr, har Fiskeridepartementet utarbeidet et utkast til forskrift om sjøpattedyr som har vært på høring. Denne er til vurdering i Fiskeridepartementet. Inntil denne forskriften fastsettes gjelder forskrift om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen (11. august 1978 nr. 3765) for sjøpattedyrene. I tillegg kommer forskrift om opprettelse av 2 plantefredningsområder på Svalbard fra 1932, som omfatter vernebestemmelser for plantelivet innenfor to nærmere definerte geografiske områder på Sentral-Spitsbergen.
- Bestemmelser om vern og forvaltning av kulturminner, gitt i forskrift om kulturminner på Svalbard fra 1992. Forskriften gjelder for Svalbard og tilliggende territorialfarvann.
- Bestemmelser om vern av områder (områdevern), gitt i forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard fra 1973. Denne forskriften omfatter vernebestemmelsene for de store naturreservatene og nasjonalparkene på Svalbard. Naturreservatet gir det strengeste vernet mot menneskelig aktivitet. Forskriften omfatter også vernebestemmelser for 15 fuglereservater langs vestkysten av Spitsbergen. Det er senere også opprettet to mindre naturreservater med tilhørende fredningsforskrifter i 1983 og 1984.
- Bestemmelser om arealplanlegging i bosetningene, gitt i forskrift om arealplanlegging i bosetningene på Svalbard i 1997. Forskriften gjelder innenfor nærmere avgrensede planområder som omfatter bosetningene på Svalbard.

I tillegg til lover og forskrifter er det utviklet forvaltningsplaner og handlingsplaner for ulike deler av miljøvernet på Svalbard. Slike planer trekker opp retningslinjer for den fremtidige styringen av miljøvernet på Svalbard, og kan omfatte konkrete planer for iverksettelse av tiltak med hjemmel i de eksisterende miljøvernbestemmelsene, og forslag til nødvendige revisjoner av disse. Planene omfatter både langsiktige, generelle rammeplaner og mer detaljerte og saksavgrensede handlingsplaner. Forvaltningsplanen for turisme og friluftsliv på Svalbard for perioden 1995-1999 er et eksempel på en langsiktig rammeplan. Forvaltningsplan for svalbardrein og forvaltningsplan for Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark er eksempler på planer som er under utvikling innenfor områdene artsforvaltning og områdevern.

To av fastlandslovene om miljøvern gjelder også på Svalbard. Det er lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukstjenester (produktkontrollloven) og lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer.

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

Bergverksordningen, fastsatt ved kgl. res. 7. august 1925, gjelder retten til å søke etter, erverve og utnytte «naturlige forekomster av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utvinnes gjennom bergverksdrift», jf. § 2. Retten til dette tilkommer alle undersåtter av stater som har ratifisert eller sluttet seg til svalbardtraktaten, samt selskaper som er hjemmehørende og lovlig stiftet i disse. Rettighetene etter bergverksordningen gir en fortrinnsrett foran andre til å søke, erverve og utnytte mv., men er ikke til hinder for offentligrettslig regulering slik som bestemmelser om miljøvern, jf. også kap 4.2.2 ovenfor. Rettigheter etter bergverksordningen til for eksempel å kreve utvist nødvendig grunn til gangstier, veier, jernbane, sporveier, taubaner mv. (jf. § 20) vil i praksis ikke ha betydning dersom et slikt terrenginngrep blir forbudt etter naturvernforskriften. Reglene i naturvernforskriften vil med andre ord gå foran bergverksordningen.

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

4.6 Eiendomsrett og overføring av penger som virkemiddel

Det meste av grunnen på Svalbard er eid av staten. 95,2 % er statseiendom, 4,0 % eies av norske statselskaper, Trust Arktikugol eier 0,4 % og 0,4 % eies av andre private. Eiendomsforholdene har sin bakgrunn i svalbardloven § 22, hvoretter all grunn som ikke var underlagt privat eiendomsrett ved svalbardtraktatens ikrafttredelse er statseiendom.

Eiendomsretten gir i utgangspunktet grunneieren rett til å styre arealbruken på sin eiendom innenfor de offentligrettslige rammer som gjelder. Eien-

domsretten blir derfor et alternativ til lovregulering når det gjelder å hindre uønsket arealbruk.

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

Videre gjelder allemannsretten for fast eiendom og gir allmennheten visse rettigheter, særlig til å ferdes fritt i utmark, jf. frilufsloven 28. juni 1957 nr. 16. Det synes naturlig å legge til grunn at frilufslovens regler om allmennhetens rettigheter er en del av privatretten og derfor gjelder på Svalbard, jf. svalbardloven § 2 første ledd.

Fordi svalbardtraktaten slår fast at innkreving av skatter og avgifter må komme Svalbard til gode, fremmer Regjeringen en egen budsjettproposisjon for Svalbard sammen med statsbudsjettet. Hoveddelen av de statlige overføringene til svalbardformål blir imidlertid bevilget over de ulike fagdepartementers kapitler i statsbudsjettet. I tillegg overføres statlige midler i form av tilskudd til svalbardbudsjettet og i form av lån og tilskudd fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).

Lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard trådte i kraft 1. januar 1998, og avløste tidligere skattelov for Svalbard av 15. juli 1925. Hovedhensikten med en ny svalbardskattelov var å få tidsmessige regler som tar hensyn til de særlige behovene på Svalbard. Det legges imidlertid fortsatt opp til at skatteinivået på Svalbard skal være vesentlig lavere enn på fastlandet.

De fleste boligene på Svalbard eies av arbeidsgiver. Disponering av boliger er knyttet opp mot et arbeidsforhold, noe som gir små muligheter til å kunne bosette seg på Svalbard når arbeidsforholdet er opphørt.

5 Lovens formål

5.1 Innledning

I de siste tiår er det i nye lover blitt vanlig med en innledende bestemmelse som angir formålet med loven. Slike formålsbestemmelser kan ha betydning på flere måter. Rettspedagogisk kan de forklare for brukerne og det alminnelige publikum hva som er hensikten med loven og hvilke verdier som ligger under den.

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

Forvaltningsrettslig lovgivning innebærer i stor grad myndighet for forvaltningsorganer til å treffe vedtak etter fritt skjønn. Ved slik skjønnutøving kan det oppstå spørsmål om hvilke hensyn som det er lovlig å legge vekt på. Når et forvaltningsorgan har fått myndighet til å treffe vedtak etter loven, innebærer dette som regel en frihet - et spillerom - for organet. Friheten gjelder bare innenfor de grenser som loven setter, men kan gjelde både om det overhodet skal treffes noe vedtak, og hva vedtaket i tilfelle skal gå ut på. En formålsbestemmelse vil ha betydning for hvordan dette frie forvaltningsskjønnet skal utøves. Men det kan være at bestemmelsen retter seg mer til det samlede resultat av myndighetsutøvingen enn til skjønnutøvingen i den enkelte konkrete sak.

Som utgangspunkt må det i alle fall kreves at forvaltningen vurderer hvordan vedtaket vil virke sett i forhold til lovens formål, og at saksforberedelsen belyser dette.

5.2 Gjeldende rett

I løpet av de siste 25 år er det vedtatt et forholdsvis omfattende regelverk for å verne om miljøet på Svalbard. Dette regelverket er fordelt på ulike forskrifter som er blitt til på forskjellig tid og med bakgrunn i varierende lovgivning for fastlandet. De fleste forskriftene om vern av miljøet på Svalbard har en egen bestemmelse om formålet med forskriften, noe som, som nevnt ovenfor, er i tråd med nyere lovgivningspraksis. Som eksempel på en slik formålsbestemmelse kan nevnes forskrift om vern av naturmiljøet på Svalbard av 16. desember 1983 nr. 1818 (naturvernforskriften) § 1, som lyder som følger:

«Forskriftens formål er å verne naturen på Svalbard og territorialfarvannene rundt mot forurensninger, forsøpling og annen påvirkning

som kan volde skade eller ulempe for mennesker, plante- eller dyreliv og naturmiljøet for øvrig eller virke skjemmende.»

Videre kan forskrift om forvaltning av vilt på Svalbard av 24. mai 1996 nr. 516 § 1 nevnes:

«Viltet og dets produktivitet, mangfold og leveområder skal forvaltes på en slik måte at kvaliteten på Svalbards villmarksnatur opprettholdes og sikres for framtidige generasjoner.

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

Og forskrift om kulturminner på Svalbard av 24. januar 1992 nr. 34 § 1 som sier at:

«Forskriftens formål er å verne og ta vare på Svalbards kulturminner med deres egenart og variasjon, som et ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning, og å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kilde-materiale og som grunnlag for nåværende og fremtidige generasjoners opplevelse, forståelse, trivsel og virksomhet.»

Andre eksempler på forskrifter om vern av miljøet på Svalbard som inneholder en formålsbestemmelse er forskrift om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen av 11. august 1978 nr. 3765 og forskrift om forvaltning av røye og ferskvannsorganismer på Svalbard av 31. januar 1997 nr. 101. Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard av 1. juni 1973 nr. 3780 og forskrift om opprettelse av to plantefredningsområder på Svalbard har imidlertid ikke noen slik uttrykkelig formålsbestemmelse.

5.3 Utvalgets forslag

Utvalget mener at lovens hovedformål må være å verne miljøet på Svalbard, og at dette bør komme til uttrykk i en egen formålsbestemmelse fremst i loven. Det heter om dette i utredningen kap 5.3.2:

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

Utvalget mener at lovens hovedformål bør være å sikre at miljøverdiene på Svalbard blir bevart. Det er ønskelig at formålsbestemmelsen kan referere til de viktigste miljøverdiene, uten at den blir for omfattende. Miljøverdiene knytter seg både til naturmiljøet og til kulturminnene. Den sterkt økende bevissthet om kulturminneverdier i de senere

år, både på fastlandet og på Svalbard, tilsier at vern av kulturminnene blir nevnt uttrykkelig i formålsbestemmelsen. Verneverdiene ved naturmiljøet omfatter både statiske fenomener og dynamiske prosesser, og knytter seg særlig til

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

Utvalget mener formålsbestemmelsen ikke bare bør reflektere naturmiljøet og villmarka på Svalbard, men også de miljøspørsmål som reiser seg i forhold til bosettingene på Svalbard, da loven skal danne det rettslige utgangspunkt også for å sikre en god miljøkvalitet i disse.

Det viktigste spørsmålet omkring formålet med loven gjelder imidlertid hvilke samfunnsmessige mål som loven bør fremme, og det heter om dette i utredningen kap 5.3.2:

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

Utvalget foreslår etter dette en formålsbestemmelse som lovens faneparagraf som lyder som følger:

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

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

5.4 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som uttrykkelig kommenterer utvalgets forslag til formålsbestemmelse. *Trust Arktikugol* skriver imidlertid i sin høringsuttalelse at:

«Det synes som om formålet med denne loven ikke bare er å vanskeliggjøre industriell, vitenskapelig og annen virksomhet, men også å begrense slik virksomhet like inntil innføring av forbud».

Justisdepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norges Naturvernforbund, Norges forskningsråd og Friluftslivets fellesorganisasjon skriver i sine høringsuttalelser at de støtter utvalgets forslag til formålsbestemmelse.

I *Justisdepartementets* høringsuttalelse heter det om dette blant annet at:

«Ved utformingen av en miljøvernlov for Svalbard må ett av de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk - målet om å bevare områdets særegne villmarks natur - ligge i bunnen. Denne målsetningen er senest ved behandlingen av St. meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på

Svalbard understreket av Stortinget, og den blir også fremhevet i St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard. Det fremlagte forslaget til miljøvernlov er etter vårt syn i overensstemmelse med de høye miljømål som er satt for Svalbard, og gir etter vårt syn et meget godt grunnlag for å fastsette et lovforankret forvaltningssystem for areal- og naturressursforvaltningen på Svalbard.»

Direktoratet for naturforvaltning (DN) skriver i sin høringsuttalelse at formålsbestemmelsen på en utmerket måte reflekterer regjeringens overordnede mål om bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur. DN skriver videre at de synes at det er positivt at forholdet mellom miljømål og bosetting, forskning og næringsdrift nevnes i formålet.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) konkluderer i sin høringsuttalelse med at:

«Formålet om å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard (jf. § 1) er derfor etter FRIFOs mening en meget viktig paragraf i tråd med Stortingets og Regjeringens ønsker om en høy miljøstandard.»

I uttalelsen fra *Norges Naturvernforbund* heter det blant annet at:

«Lovens formål er i tråd med målet om bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur, og at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikter mellom miljømålene og andre interesser.»

Norges forskningsråd skriver i sin uttalelse at:

«Rådet støtter lovens formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner, og forventer at loven vil bidra til å sikre den naturlige økologiske utviklingen og slik legge til rette for forskning i urørte og lite påvirkede økosystemer.»

5.5 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets forslag til og begrunnelse for formålsbestemmelse.

Departementet forutsetter at loven praktiseres på en måte som er forenlig med de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk, sist gjentatt i St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard, hvor det blant annet heter at:

«Regjeringens overordnede mål for svalbardpolitikken er en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.»

I avveiningen mellom de overordnede målene legges den politikk til grunn som kommer til uttrykk i St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard og Innst. S. nr. 196 (1999-2000). Det innebærer blant annet at miljøvernet på Svalbard skal sikre at den menneskelige tilstedeværelse og aktivitet på Svalbard holdes innenfor de rammer som hensynet til bevaring av øygruppas særegne villmarksnatur setter. Videre at miljøhensyn skal veie tyngst innenfor rammen av svalbardtraktaten, dersom det oppstår konflikter med andre interesser, og at «føre var-tenkningen» må være det bærende prinsipp for forvaltningen av

området. Formålsbestemmelsen ivaretar etter departementets mening disse hensyn.

Departementet kan ikke se, slik Trust Arktikugol skriver i sin høringsuttalelse, at lovens formålsbestemmelse begrenser industriell, vitenskapelig eller annen virksomhet like inntil forbud. Bestemmelsen åpner tvert i mot uttrykkelig for bosetting, forskning og næringsdrift, så lenge den er miljøforsvarlig. Kravet om miljøforsvarlighet reflekterer etter departementets mening de høye miljømål som gjelder for Svalbard.

Loven er først og fremst et virkemiddel for bevaring av Svalbards natur- og kulturmiljø, men legger derigjennom også til rette for visse typer virksomhet, for eksempel forskning, ved at loven bidrar til å bevare Svalbard som et referanseområde for upåvirket natur.

Departementet har på denne bakgrunn videreført utvalgets forslag til formålsbestemmelse i lovens § 1.

6 Lovens saklige og geografiske virkeområde

6.1 Innledning

Når lovens formål knyttes til miljøverdiene, reiser lovens virkeområde spørsmål om hvilke miljøpåvirkninger loven bør regulere, jf. kap 6.2 og hvilke geografiske områder den bør gjelde for, jf. kap 6.3.

6.2 Saklig virkeområde

6.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener at loven bør regulere all menneskelig påvirkning, både den direkte og den indirekte, på de miljøverdier som loven har til formål å beskytte. Det heter om dette i utredningen kap 5.4.1:

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

Utvalget viser videre til at en handling som i seg selv har liten betydning for miljøet, kan inngå i et begivenhetsforløp som påvirker miljøet. Utvalget mener at det er nødvendig å kunne gripe inn i begivenhetsforløpet på det mest praktiske tidspunkt og før det er skapt for store forventninger, for å unngå miljøforringelser.

Utvalget mener videre at loven må gi rettslig adgang for menneskelige tiltak for å motvirke naturlige prosesser som påvirker visse miljøverdier.

Utvalget mener dessuten at det er naturlig at loven ikke bare gir grenser for bruk og uttak, men også regulerer fordelingen av tillatt bruk og uttak mellom flere interesserte, så langt loven legger til rette for bruk av naturen og uttak av naturressurser innenfor de miljømessige rammer som hovedformålet tilsier.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som spesielt kommenterer lovens saklige virkeområde. De aller fleste høringsinstansene uttaler imidlertid at det er positivt at alle bestemmelser vedrørende miljøet på Svalbard samles i en lov. *Nærings- og handelsdepartementet* bemerker i sin høringsuttalelse at det er positivt at det søkes å samle reguleringen av natur- og kulturmiljøet i en lov, og *Justisdepartementet* bemerker at de foreslåtte reglene omfatter de aktiviteter det synes naturlig å regulere.

6.2.3 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets forslag når det gjelder svalbardmiljølovens saklige virkeområde. De høye miljømålene som er satt for Svalbard og svalbardnaturens sårbarhet gjør det, etter departementets mening, nødvendig å kunne regulere så vel den direkte som den indirekte påvirkning på miljøet, samt å kunne gripe inn med tiltak mot naturlige prosesser som forringer blant annet Svalbards kulturminner. Videre finner departementet det hensiktsmessig at loven ikke bare gir grenser for bruk og uttak, men også regulerer fordelingen av tillatt bruk og uttak mellom flere interessenter. Departementet slutter seg på denne bakgrunn til utvalgets vurderinger av hvilket saklig virkeområde svalbardmiljøloven bør ha.

6.3 Geografisk virkeområde

6.3.1 Utvalgets forslag

Som nevnt innledningsvis i kap 1.3, mener utvalget at svalbardmiljøloven ikke bør omfatte Jan Mayen. Det heter om dette i utredningen kap 11.4.3:

«Det er også viktige forskjeller mellom Svalbard og Jan Mayen når det gjelder folkerettslig status, administrativ ordning, aktivitet og miljøbelastninger. En del av bestemmelsene i en miljølov for Svalbard vil derfor være uten betydning for Jan Mayen, og for noen bestemmelser vil det være nødvendig med særregler for Jan Mayen sammenlignet med Svalbard. Av disse grunner virker det unaturlig med en felles miljølov for Svalbard og Jan Mayen.»

Utvalget konstaterer i utredningen kap 5.4.2 at svalbardmiljøloven særlig vil få betydning for den landbaserte aktiviteten innenfor den såkalte «svalbardkassen» (mellom 10 og 35 grader østlig lengde og 74 og 81 grader nordlig bredde).

Utvalget foretar videre en samlet vurdering av miljømessige og juridiske forhold (en lov vedtatt av nasjonale myndigheter kan bare gjelde innenfor grensene for vedkommende stats myndighet) samt den foreliggende regelsituasjon, og foreslår at loven skal gjelde ut til grensen for sjøterritoriet, det vil si ut til 4 nautiske mil fra grunnlinjene. Det heter om dette i utredningen kap 5.4.2 blant annet at:

«Utvalget legger vekt på at det for Svalbard er en særlig nær sammenheng mellom livet i havet og kystsonen og flora og fauna på land. Den overveiende del av biologisk produksjon på Svalbard er knyttet til dette samspillet. Landdyr kan i stor grad bevege seg på isen eller i sjøen. Miljøforvaltningen av Svalbard kan derfor ikke være begrenset til landområdene.»

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er flere instanser som kommenterer lovens geografiske virkeområde. *Utenriksdepartementet* og *Direktoratet for naturforvaltning* skriver i sine høringsuttalelser at de støtter utvalgets konklusjon om at svalbardmiljøloven ikke bør gjelde utenfor territorialgrensen, og at Jan Mayen ikke bør reguleres i svalbardmiljøloven. *Riksantikvaren* skriver i sin høringsuttalelse at han er enig i at loven ikke bør inkludere Jan Mayen. *Norges forskningsråd* og *Norges*

Naturvernforbund skriver i sine uttalelser at de støtter forslaget om at loven bør gjelde ut til territorialgrensen.

Utenriksdepartementet skriver i sin høringsuttalelse at de er enige i konklusjonen om at svalbardmiljøloven ikke bør gjelde utenfor Svalbards territorialgrense, men de skriver videre at utvalgets formuleringer ikke gir et fullstendig bilde av den rettslige situasjonen. Det heter om dette i UD's uttalelse at:

«FNs havrettskonvensjon av 1982 angir rammene for kyststatens adgang til å regulere og håndheve vern av det marine miljø i havområdene utenfor sjøterritoriet. Hva angår virksomhet knyttet til kontinentalsokkelen foreligger adgang til å utøve miljøjurisdiksjon uten videre av folkeretten, og dette er gjennomført ved petroleumsløven av 29. oktober 1996 nr. 72, jf. lovens § 1-4, nest siste ledd.

For kyststatens adgang til å utøve miljøjurisdiksjon i vannsøylen utenfor territorialgrensen kreves derimot at kyststaten proklamerer en økonomisk sone. For Svalbard har Norge som kjent inntil videre valgt ikke å opprette en økonomisk sone, men en fiskevernsone. Denne medfører imidlertid ikke noen miljøbeføyelser for kyststaten. Norge har derfor som kyststat ikke grunnlag i folkeretten for å utøve miljøjurisdiksjon i vannsøylen utenfor Svalbards sjøterritorium.

Nevnte forhold, at Norge i dag ikke har en økonomisk sone rundt Svalbard og at miljøaspektet ved sokkelvirksomhet allerede er regulert i petroleumsløven, gjør det uaktuelt å la svalbardmiljøloven gjelde utenfor Svalbards territorialgrense.»

Direktoratet for naturforvaltning skriver i sin uttalelse at:

«Direktoratet ser det som naturlig at loven i tillegg til landområdene også omfatter sjøområdene ut til territorialgrensen jf. forslaget § 2. Sammenhengen mellom økosystemene i havet og på land er viktig og karakteristisk for utviklingen av naturmiljøet på Svalbard.»

Utenriksdepartementet har dessuten kommet med en tilleggsuttalelse etter at høringsfristen gikk ut. I denne skriver UD at det bør inntas en egen bestemmelse i loven om at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, fordi kyststatens jurisdiksjonskompetanse overfor fremmede skip i sjøterritoriet er begrenset av retten til uskyldig gjennomfart, jf. Havrettskonvensjonens art 17. UD skriver videre at prinsippet om uskyldig gjennomfart likevel ikke er til hinder for at kyststaten kan gi nærmere regler om gjennomfarten.

6.3.3 Departementets merknader

Fordi Svalbard og Jan Mayen er svært ulike områder både når det gjelder folkerettslig status, administrativ ordning, aktiviteter og miljøbelastninger, støtter departementet utvalgets konklusjon om at svalbardmiljøloven ikke bør omfatte Jan Mayen, og at det heller bør gis en egen miljøforskrift for Jan Mayen.

Departementet mener at det er avgjørende for å oppnå et tilstrekkelig vern av Svalbards miljø, i tråd med de målsetninger som gjelder for området, at vernet også gjelder ut til territorialgrensen, fordi det for Svalbard er en særlig nær sammenheng mellom livet i havet og kystsonen og flora og fauna på land. Når det er slik at både de store sjøfuglbestandene og pattedyr som isbjørn og polar-

rev i hovedsak henter sin næring fra de marine næringskjedene, er det viktig å sikre et strengt vern også i kyst- og havområdene rundt Svalbard.

Departementet viser til Utenrikskomiteens merknad i Innst. S. nr. 196 (1999-2000), hvor komiteen peker på at økosystemene på land sammen med omkringliggende hav- og drivisområder utgjør en tett integrert økologisk enhet. Det heter videre om dette at:

«Vern på land og i Svalbards territorialfarvann må derfor sees i sammenheng med vern og forvaltning av de omkringliggende havområdene. Dersom målet med naturreservatene øst på Svalbard skal ivaretas, er det - innenfor folkerettens rammer - behov for å sikre omkringliggende marine områder mot aktiviteter som ikke er forenlig med verne-målet.»

Departementet støtter for øvrig Utenriksdepartementets forslag om å ta inn en bestemmelse om at svalbardmiljøloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, og foreslår å ta inn en slik reservasjon i lovens § 2, som omhandler lovens virkeområde. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til lovbestemmelse om lovens virkeområde, med den ovenfor nevnte reservasjon, i lovens § 2.

7 Aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøving

7.1 Innledning

Det har over tid blitt dannet en rekke såkalte miljørettslige prinsipper i internasjonale instrumenter, miljørettslig teori og dels i nasjonal lovgivning. Utvalget har drøftet betydningen av og funksjonen til disse i utredningen kap 5.6. For en nærmere omtale av dette vises det til utvalgets arbeid.

Blant de viktigste eksemplene på miljørettslige prinsipper nevnes her:

- Føre vår-prinsippet
- Prinsippet om at forurensere skal betale
- Prinsippet om forebygging fremfor reparasjon
- Prinsippet om at forurensning skal bekjempes ved kilden (fremfor ved tiltak i resipienten)
- «Fra vuggen til graven»-prinsippet
- Prinsippet om best anvendbar teknologi
- Substitusjonsprinsippet
- Prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner og om at naturens kvalitet skal bevares for ettertiden
- Prinsippet om internasjonal solidaritet
- Prinsippet om at miljøhensyn skal integreres i alle beslutningsprosesser
- Prinsippet om å vise aktsomhet i forhold til naturen
- Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser
- Prinsippet om rett til miljøinformasjon

7.2 Gjeldende rett

Flere av de ovenfor nevnte prinsipper er kommet til uttrykk i ulike internasjonale avtaler og konvensjoner. Føre vår-prinsippet er eksempelvis, i noe forskjellig utforming, kommet til uttrykk både i Rio-erklæringen prinsipp 15 og i ministererklæringen fra Bergenkonferansen 1990 om bærekraftig utvikling i ECE-området avsnitt 7. Prinsippet er videre med i OSPAR-konvensjonen (konvensjonen om vern av havmiljøet i Nordøstatlanteren) fra 1992 artikkel 2 annet ledd bokstav a, i klimakonvensjonen artikkel 3 nr. 3 og i fortalen til konvensjonen om biologisk mangfold og i EØS-avtalen.

Når det gjelder Svalbard, er aktsomhetsprinsippet kommet til uttrykk i naturvernforskriften § 3 første ledd første punktum på følgende måte:

«Alle som ferdes på Svalbard skal vise hensyn og varsomhet i naturen»,

og i annet ledd, som lyder:

«Det må ikke voldes unødig skade på plante- eller dyrelivet. Enhver som ferdes til fots, med kjøretøy, båt, luftputefartøy eller luftfartøy skal vise særlig aktsomhet ved hekkeplasser for fugler, yngleplasser for sel, rein og isbjørn og andre steder av særlig betydning for dyrelivet».

Aktsomhetsprinsippet er videre kommet til uttrykk i viltforskriften § 3 tredje ledd, som lyder:

«Ved enhver virksomhet skal det tas hensyn til viltet, dets leveområder, egg, reir og bo slik at det ikke påføres unødig skade eller lidelse».

Kulturminneforskriften § 12 innebærer en lovfesting av prinsippet om at miljøpåvirker betaler, ved at tiltakshaver plikter å bære utgifter til særskilt granskning, til særtiltak som kreves for å verne om kulturminnene, og til dokumentasjon og konservering av eventuelle funn som fremkommer i forbindelse med utgraving.

7.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste utvalgte miljørettslige prinsipper. Utvalget mener at en uttrykkelig lovfesting vil bidra til å anskueliggjøre gjennomføringen av prinsipper i internasjonal miljørett, bidra til å høyne miljøstandarden for Svalbard og gi visse rettesnorer for bruken av de fullmakter som lovforslaget gir til forvaltningen.

Utvalget har lagt særlig vekt på prinsipper som vil ha reell betydning for praktiseringen av miljøloven på Svalbard, på prinsipper som står sentralt i nåtidens miljøpolitikk og på prinsipper som har god internasjonal forankring. Ved vurderingen har utvalget også tatt hensyn til at enkelte miljørettslige prinsipper er knesatt i Grunnloven § 110 b, slik at de allerede har et rettslig grunnlag som gjelder også for Svalbard.

Utvalget skriver om dette i utredningen kap 5.6, hvor det blant annet heter at:

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

fremfor rensing (eller etterfølgende utbedring) og er i pakt med den internasjonale utvikling om å stille miljøkrav til selve produksjonsprosessen.

- En alminnelig aktsomhetsplikt, jf. utk § 5, er en naturlig konsekvens av at Svalbardnaturen er særlig sårbar, og derfor forutsetter spesiell omtanke fra dem som ferdes eller virker der.»

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

7.4 Høringsinstansenes syn

Både *Nærings- og handelsdepartementet*, *Norsk Polarinstitut*, *Statens naturforvaltningsråd*, *Svalbardrådet*, *Reiselivsbedriftenes landsforbund*, *Statoil*, *NTNU*, *Friluftslivets fellesorganisasjon* og *Norges Naturvernforbund* skriver i sine høringsuttalelser at det er positivt at visse miljørettslige prinsipper foreslås lovfestet. Også *Direktoratet for naturforvaltning* ser meget positivt på innføringen av de miljørettslige prinsippene i loven, og uttaler at prinsippene medfører en større forutsigbarhet i forhold til bruken av de fullmakter som lovforslaget gir forvaltningen. Det heter videre om dette i direktoratets uttalelse:

«Som nevnt foran vil direktoratet framheve både føre var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning som viktige miljørettslige prinsipper. Svalbardmiljøloven er den første loven hvor disse prinsipper er nedfelt i lov. Når man ser på den posisjon Svalbard har når det gjelder bevaring av villmarksnatur, er det spesielt viktig at disse prinsipper kommer klart og tydelig frem i loven.»

Trust Arktikugol er den eneste høringsinstansen som uttaler seg negativt til lovfestingen av de miljørettslige prinsippene. *Trust Arktikugol* skriver i sin høringsuttalelse blant annet at:

«Paragrafene 7, 8, 9 og 10 omhandler vurdering av samlet belastning på naturmiljøet, bruk av miljøvennlig teknologi og utgifter til å hindre skade på naturen, som i betydelig grad kan begrense mulighetene til å drive næringsvirksomhet. Derfor har *Trust Arktikugol* innvendinger mot bestemmelsene i disse paragrafene.»

Store Norske Spitsbergen Kulkompani skriver i sin høringsuttalelse at:

«Selskapet vil for øvrig si seg enig i at ved en utnyttelse av naturressursene på Svalbard så bør føre var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning følges. Det er i denne forbindelse svært viktig at man har klare og objektive kriterier for begrepet samlet belastning. Vi er også enige i prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale og at det skal kunne settes krav til miljømessig teknologi og innsatsfaktorer.»

Norges jeger- og fiskerforbund skriver i sin høringsuttalelse at:

«Det er spesielt positivt for våre fiske- og viltressurser at forvaltningen baseres på både føre var- og speilvendingsprinsippet, som lenge har vært tilfelle i Norge.»

7.5 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets vurderinger når det gjelder behovet for å lovfeste utvalgte miljørettslige prinsipper. Prinsippene gir rettesnorer for forvaltningens skjønnsutøving, noe som gir borgerne økt rettssikkerhet. En lovfesting av utvalgte prinsipper vil dessuten kunne bidra til å heve Svalbards miljøstandard, noe som anses særlig viktig, og som er et av hovedformålene med en samlet miljøvernlov for Svalbard. Det er videre, slik utvalget peker på, av betydning å anskueliggjøre gjennomføringen av prinsipper i internasjonal miljørett. Dette har særlig stor betydning for Svalbard, som en følge av den spesielle folkerettslige status området har, og for forvaltningen av et av de største gjenværende uberørte områder i Europa.

Departementet støtter videre det utvalg av prinsipper som utvalget foreslår lovfestet. En alminnelig aktsomhetsplikt er allerede lovfestet i enkelte av miljølovene på fastlandet, jf. lov om naturvern 19. juni 1970 nr. 63 (naturvernloven) § 1, lov om motorferdsel i utmark og vassdrag 10. juni 1977 nr. 82 (motorferdselloven) § 8, lov om viltet 29. mai 1981 nr. 38 (viltloven) § 3 tredje ledd og produktkontrollloven § 3 første ledd. Departementet vil i denne forbindelse vise til St. meld. nr. 22 (1994-95) om miljøvern på Svalbard, hvor det i kap 9.2 blant annet heter at:

«miljøvernlovgivningen bør som utgangspunkt gi minst like sterk beskyttelse av miljøet på Svalbard som på fastlandet.»

På bakgrunn av de høye miljømål som gjelder for Svalbard, og fordi svalbardnaturen er særlig sårbar, er det påkrevd at aktsomhetsprinsippet kommer direkte til uttrykk også i svalbardmiljøloven. Det samme gjelder etter departementets mening for føre var-prinsippet, som kort sagt innebærer at man skal gjennomføre tiltak for å unngå alvorlig og uopprettelig skade på miljøet, selv om man ikke har full visshet om problemets omfang og konsekvenser. Det vises også til Innst. S. nr. 196 (1999-2000) hvor komiteen uttaler at «føre var»-tenkningen må være det bærende prinsipp for forvaltningen av området. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets foreslåtte aktsomhetsprinsipp i lovens § 5, og føre var-prinsipp i lovens § 7.

Prinsippet om samlet belastning vil ha stor betydning for miljøtilstanden ved at man ved vurderingen av konsekvensene av et enkelt tiltak eller inngrep, ikke kan vurdere ut fra dette ene tiltaket eller inngrepet isolert sett, men må vurdere i lys av også øvrige inngrep/tiltak. En slik bred vurdering er nødvendig for å forvalte Svalbards miljø i tråd med de høye miljømålsetningene. Prinsippet henger dessuten sammen med føre var-prinsippet. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til prinsipp om samlet belastning i lovens § 8.

Prinsippet om at «forurenser betaler» er vesentlig for at det i næringsvirksomhet også innkalkuleres miljøkostnader, slik at bedriftsøkonomisk rasjonelle avgjørelser også er samfunnsøkonomisk rasjonelle. Utvalget har generalisert prinsippet til å gjelde miljøpåvirkere generelt, en generalisering departementet støtter. Departementet viderefører utvalgets forslag i lovens § 9.

Utvalget foreslår å lovfeste prinsippet om best mulig teknologi. Departementet er enig med utvalget i at prinsippet bør lovfestes i svalbardmiljøloven, men mener at det er nødvendig å utvide prinsippet noe i forhold til utvalgets forslag, på bakgrunn av de høye miljømål som gjelder på Svalbard og den spesielt sårbare svalbardnaturen. Departementet ser det som hensiktsmessig at prinsippet samsvarer med IPPC-direktivet som nå implementeres i norsk rett, og utvider derfor begrepet «best mulig teknologi» til «best mulig teknikk». Departementets utvidelse må ses på bakgrunn av at det ikke er teknologien i seg selv som er avgjørende for utslippene, men også hvordan denne teknologien benyttes. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til prinsipp om best mulig teknologi i noe utvidet form i lovens § 10 første ledd.

Et av de prinsipper som utvalget har foreslått lovfestet er blitt vedtatt siden utvalget la frem NOU 1999:21. Dette gjelder det såkalte substitusjonsprinsippet, som nå er lovfestet i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) § 3a. Produktkontrollloven gjelder på Svalbard.

Departementet velger likevel å opprettholde utvalgets lovfesting av substitusjonsprinsippet i svalbardmiljøloven. Grunnen til dette er for det første at utvalgets forslag går noe lenger enn produktkontrollloven, ved at også bioteknologiske produkter omfattes av svalbardmiljølovens substitusjonsprinsipp, mens det kun er produkter med innhold av kjemisk stoff som omfattes av produktkontrollovens substitusjonsprinsipp. For det andre har svalbardmiljølovens substitusjonsprinsipp en noe annen rettslig betydning enn produktkontrollovens substitusjonsprinsipp, da svalbardmiljølovens prinsipp er et overordnet prinsipp for forvaltningens myndighetsutøving, jf. lovens § 6. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets foreslåtte substitusjonsprinsipp i lovens § 10 annet ledd.

8 Verneområder

8.1 Innledning

På Svalbard er ca 56 % av landarealet og ca 72 % av farvannene innenfor territorialgrensen vernet. De vernede land- og sjøområdene utgjør til sammen 66424 km². Størstedelen av de vernede områdene utgjøres av to store naturreservater og tre store nasjonalparker. Av mindre verneområder er det opprettet 15 fuglereservater, et mindre naturreservat og to plantefredningsområder.

Målsettingen med naturreservatene er å verne om upåvirket arktisk natur og sikre den naturlige økologiske utvikling og muligheten for forskning på lite påvirkede naturlige økosystemer. Målet om å bevare uberørtheten gjelder også kulturminnene.

Formålet med nasjonalparkene er å bevare egenartede og i det vesentlige urørte naturområder for å sikre muligheter for forskning, undervisning og naturopplevelser.

8.2 Overordnet prinsipp om verneområder

8.2.1 Gjeldende rett

Det finnes verken i svalbardloven eller i de gjeldende miljøvernforskriftene for Svalbard noe overordnet prinsipp om at det skal være verneområder på Svalbard. Det er likevel opprettet nasjonalparker, naturreservater, fuglereservater og plantefredningsområder med hjemmel i svalbardloven § 4, som gir hjemmel til å frede blant annet naturformasjoner og landskapsformer.

Angående internasjonale forpliktelser vises det til kap 4.2.3.7 om konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv, kap 4.2.3.2 om konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning, særlig som tilholdssted for vannfugler (Ramsar-konvensjonen) og til NOU 1999:21 kap 6.5.2.3 vedrørende andre miljøvernavtaler om områdevern og om miljøvernssamarbeidet under Arktisk råd.

8.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget ser på vern av områder som et av de viktigste tiltak man har for å sikre sårbare og truede naturtyper og for bevaring av naturområder av nasjonal, regional og internasjonal verdi. Utvalget mener derfor at miljøvernloven må gi grunnlag for områdevern, og at kapitlet om slikt vern bør innledes med et overordnet prinsipp om at det skal være verneområder på Svalbard.

Utvalget foreslår et slikt prinsipp i utredningen § 11, som lyder som følger:

- «Det skal være verneområder på Svalbard som
- omfatter variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer,
 - bidrar til å sikre områder med særskilte naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier,
 - beskytter økosystemene på land og i havet,

d) bidrar til å opprettholde villmark og uberørt natur.»

Utvalget skriver om prinsippet i utredningen kap 6.5.4.1, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget mener det overordnede prinsippet reflekterer de viktigste generelle mål for vern av naturområder om å bidra til:

- å bevare biologisk mangfold ved å sikre at alle natur- og økosystemtyper er representert i et system av verneområder
- ved vern av leveområdene for ville planter og dyr å opprettholde levedyktige bestander av ville planter og dyr i mest mulig naturlig antall og utbredelsesmønster
- å bevare kulturhistoriske verdier
- å sikre større områder med uberørt eller lite berørt natur for ettertiden.»

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag om overordnet prinsipp om verneområder på Svalbard.

Sysselemanden på Svalbard skriver i sin høringsuttalelse at han er positiv til at verneområder behandles allerede i kap 3, men at han savner en uttrykkelig stadfesting i lovteksten av prinsippet om at verneområdene skal dekke store og vesentlige deler av Svalbard.

Direktoratet for naturforvaltning skriver i sin høringsuttalelse blant annet at:

«Direktoratet er meget godt fornøyd med den utforming og system det er lagt opp til i bestemmelsene. Særlig at det skal være verneområder, og at disse kan opprettes uten at det foreligger noen form for trusselbilde, men hvor den egenverdi som skal vernes er tilstrekkelig grunnlag for vedtak om vern.»

Statens naturforvaltningsråd skriver i sin høringsuttalelse at lovens kapittel om verneområder bør forfekte et overordnet prinsipp om å ta vare på særlig utsatte plante- og dyrearter, såkalte rødlistearter.

Norges forskningsråd skriver i sin høringsuttalelse at muligheten for fredningstiltak for å ivareta forskningens interesser må fremheves som spesielt viktig, mens *Fiskebåttredernes forbund* skriver i sin høringsuttalelse at:

«Forbundet vil spesielt vise til at enkelte forskningsmiljøer for en tid tilbake ønsket å forby rekefiske i Kongsfjorden fordi man ønsket å drive forskning på global luftforurensning fra en forskningsbase i Ny-Ålesund. De ønsket ikke lokal forurensning og ville derfor ha rekeflåten ut av fjorden. Rekeflåten har i årtier drevet sitt fiske ved øygruppen og må kunne sies å ha hevdvunne rettigheter til fiskefeltene i eller utenfor Svalbards territorialfarvann. Forbundet kan derfor ikke akseptere at nasjonalparker eller andre vernetiltak begrenser fisket innenfor Svalbards territorialfarvann, ut over de regler som til enhver tid fastsettes av Fiskeridepartementet med hjemmel i lov om saltvannsfiske mv.»

Store Norske Spitsbergen Kulkompani skriver i sin høringsuttalelse blant annet at:

«Når selskapet kan godta prinsipp om verneområder er det betinget av at de få områdene som kan gi grunnlag for økonomisk gruvedrift holdes utenom verneområdene.»

Svalbardrådet skriver i sin uttalelse at:

«Områdevern er et kjent prinsipp som kan fungere meget bra, og det har vært anvendt på Svalbard i mange år.»

Friluftslivets fellesorganisasjon og *Norges Naturvernforbund* skriver i sine høringsuttalelser at de støtter det foreslåtte overordnede prinsipp om verneområder.

8.2.4 Departementets merknader

Departementet er enig med utvalget i at kapitlet om verneområder bør innledes med et overordnet prinsipp som sier at det skal være verneområder på Svalbard. Departementet mener, i motsetning til Sysselmannen, at utvalgets forslag til prinsipp, jf. utredningen § 11, gir uttrykk for at det også i fremtiden skal være verneområder på Svalbard som skal dekke store og vesentlige områder, slik det er i dag, ved at bestemmelsen slår fast at verneområdene skal:

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

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å spesielt fremheve de såkalte rødlisteartene i bestemmelsen, da den er et overordnet prinsipp som skal gjelde generelt. Prinsippet tar nettopp sikte på å ivareta variasjonsbredden og mangfoldet i miljøet på Svalbard. Det vil kunne tas særskilt hensyn til de såkalte rødlisteartene gjennom opprettelse av de konkrete verneområdene, for eksempel gjennom å opprette et naturreservat i medhold av § 17, som har som alternativt vilkår «...har særlig betydning for flora eller fauna», jf. bokstav c). Det vises for øvrig til kap 9.2 nedenfor om vern av flora og fauna.

Når det gjelder de ulike brukerinteressenes krav om at bestemmelsen bør legge til rette for deres behov, viser departementet til de føringer for forvaltningen av miljøet på Svalbard som Stortinget ga i Innst. S. nr. 11 (1995-1996), om at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser på Svalbard. Komiteen bekreftet i Innst. S. nr. 196 (1999-2000) at dette fortsatt gjelder. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til overordnet prinsipp om verneområder i lovens § 11.

8.3 Fastsettelse og regulering av de enkelte verneområder

8.3.1 Gjeldende rett

Fastsettelsen av de enkelte verneområdene og bestemmelser om reguleringen av dem er i dag gitt ved forskrifter i medhold av svalbardloven § 4.

De fleste verneforskriftene ble vedtatt før de generelle forskriftene om vern av naturmiljøet på Svalbard, herunder naturvernforskriften, viltforskrif-

ten og røyeforskriften, ble fastsatt. Noen av bestemmelsene i de nyere forskriftene dekkes derfor delvis også av verneforskriftene, for eksempel er dyr fredet både etter verneforskriftene og gjennom viltforskriften. Verneforskriftene er under revisjon.

8.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at opprettelsen og reguleringen av de enkelte verneområder fortsatt må skje ved forskrift. Det heter om dette i utredningen kap 6.5.4.1:

«Utvalget foreslår at loven skal angi grunnleggende kriterier (minimumskrav) for når områdevern kan etableres, hvilke vernekategorier som kan brukes, og saksbehandlingsregler for etablering av områdevern. Forskriften om opprettelse av det enkelte verneområde vil angi området og dets grenser, formålet med å verne dette området, og de nærmere vernebestemmelsene om hva som er tillatt og forbudt i verneområdet.»

Utvalget foreslår også en hjemmel for departementet til å treffe vedtak om midlertidig vern inntil en vernesak er avgjort, for å hindre skade på verneverdiene.

Utvalget foreslår videre en hjemmel for miljøvernmyndighetene til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene av vitenskapelige eller særlige grunner for øvrig, så langt det ikke kommer i strid med formålet med vernet, eller dersom tiltaket er uten vesentlig betydning for verneverdiene.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Nærings- og handelsdepartementet* som stiller spørsmålsteget ved at det foreslås at de enkelte verneområder fastsettes ved forskrift, og ikke direkte i lov.

Utenriksdepartementet (UD) skriver i sin høringsuttalelse at man ved vurderingen av om områdevern skal etableres og hvilke restriksjoner som området skal underlegges, må ta tilstrekkelig hensyn til andre målsettinger for forvaltningen av Svalbard. UD skriver videre at:

«det ved vurderingen av hvilke vernetiltak som skal treffes også må tas hensyn til effekten av tiltaket, herunder mulige negative økonomiske konsekvenser for de utenlandske virksomheter som er etablert på øygruppen. Utenriksdepartementet vil i denne sammenhengen fremheve betydningen av at man i dette arbeidet har en åpen prosess, og foretar tilstrekkelig høring av berørte selskaper fra de øvrige traktatparter, og at disse blir gitt rikelig anledning til å tilkjenne sine synspunkter før eventuelle vedtak treffes».

Justisdepartementet (JD) kommenterer utvalgets forslag om at vedtak om verneområder ikke skal anses som enkeltvedtak. JD viser til forvaltningsrettslig teori omkring spørsmålet, og konstaterer at vedtak om områdevern etter naturvernloven som hovedregel regnes som enkeltvedtak, på grunn av de individuelle virkninger slike vedtak kan ha. JD skriver at de forstår lovforslaget slik at det avskjærer betraktninger om hvorvidt et vernevedtak er å anse som enkeltvedtak eller ei.

Universitetsstudiene på Svalbard (UNIS) ber i sin høringsuttalelse om at det innarbeides som prinsipp ved dispensasjoner fra vernevedtak at høyere utdanning likestilles med forskning.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) skriver i sin høringsuttalelse at de er enige i at forskriften for det enkelte verneområde må kunne forby eller regulere enhver virksomhet og ferdsel som i seg selv eller sammen med annen bruk kan være egnet til å motvirke formålet med vernet. FRIFO skriver videre at:

«Muligheter for opplevelse av uberørt natur vil imidlertid være en del av verneformålet, spesielt i nasjonalparker. FRIFO vil derfor understreke at det ikke må legges unødvendige og ikke begrunnede ferdselsrestriksjoner på det enkle, naturvennlige og ikke-motoriserte friluftslivet.»

8.3.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at opprettelsen av det enkelte verneområde og reguleringen av det fortsatt må skje ved forskrift. Det vil kunne være behov for svært differensierte rådighetsbegrensninger, noe som vil kunne medføre unødig stor detaljrikdom i en lovtekst. Behovet for eventuelle mindre grensejusteringer gjør det også lite hensiktsmessig å kreve lovs form for reguleringen av det enkelte verneområde. Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om at verneområder fastsettes ved forskrift i lovens § 12.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt vernevedtak også er å regne som et enkeltvedtak, er departementet enig med utvalget i at vedtaket ikke bør regnes som et enkeltvedtak. Departementet er oppmerksom på at dette er en annen løsning enn den som er valgt i naturvernloven, men vil i denne forbindelse vise til at forholdene på Svalbard er svært forskjellig fra fastlandet. Ca. 95 % av grunnen er statseiendom, og ytterligere 4 % er eid av norske statselskaper. Dersom det på tross av dette skulle bli aktuelt å verne privat grunn på Svalbard, ivaretar lovens krav til underretning av rettighetshavere hensynet til de private grunneierne.

Departementet støtter UNIS når det gjelder forslaget om å likestille høyere utdanning med forskning. Både forskning og høyere utdanning bør etter departementets mening likestilles med vitenskapelig virksomhet, blant annet når det gjelder dispensasjoner. Departementet har på denne bakgrunn videreført utvalgets forslag til dispensasjonshjemmel i lovens § 22.

8.4 Vernekategorier

8.4.1 Gjeldende rett

Det er som nevnt foran opprettet nasjonalparker, naturreservater, fuglereservater og plantefredningsområder på Svalbard ved forskrifter med hjemmel i svalbardloven § 4. Forskriftene om opprettelsen av de enkelte verneområder inneholder i tillegg til angivelser av hvilke områder de gjelder selve reguleringsbestemmelsene om hva som er tillatt og hva som er forbudt i de enkelte områder.

8.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste hjemler for å kunne opprette nasjonalparker, naturreservater, verneområder for biotoper og geotoper, kulturmiljøområder og verneområder med internasjonal status.

8.4.2.1 Nasjonalparker

Utvalget foreslår å stille krav om uberørt eller i det vesentlige uberørt natur i store områder for regulering som nasjonalpark. I tillegg bør det etter utvalgets mening kreves at området har verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv, jf. utredningen § 16. Utvalget mener at dette, sammenlignet med naturvernlovens vilkår for nasjonalparker på fastlandet (naturvernloven § 3), innebærer dels en viss forenkling, dels en tilpasning til forhold, og målsetningen med vern på Svalbard. Utvalget finner ikke grunn til å ta med «egenart» som et alternativ til «uberørthet», i lys av den villmarks karakter som svalbardnaturen har i seg selv, og det overordnede mål som gjelder for forvaltningen av svalbardnaturen. Utvalgets begrunnelse for å nevne forskning uttrykkelig - til forskjell fra det som gjelder på fastlandet - er at forskning har vært et vesentlig vernemotiv på Svalbard, også i forhold til nasjonalparker.

8.4.2.2 Naturreservater

Utvalget skriver om naturreservater i utredningen kap 6.5.4.4, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget mener at vernekategorien naturreservat på Svalbard bør knyttes til uberørte eller tilnærmet uberørte områder, og at verneformen i tillegg til vern av større naturområder også kan dekke behovet for vern av spesielle nøkkellokaliteter for flora og fauna (biotopvern) og vern av geologiske forekomster. Vi foreslår dessuten at særskilt vitenskapelig betydning bør være tilstrekkelig til at det skal være rettslig adgang til å frede et uberørt område som naturreservat. På denne bakgrunn foreslår vi et sett med alternative minstevilkår for å opprette naturreservater, jf. utk § 17.

Etter forslaget kan et område fredes som naturreservat hvis det er uberørt eller tilnærmet uberørt og

- a) inneholder særegne eller sårbare økosystemer,
- b) utgjør en spesiell naturtype eller spesielle geologiske forekomster,
- c) har særlig betydning for planteliv eller dyreliv, eller
- d) har særskilt naturvitenskapelig verdi.»

8.4.2.3 Biotopverneområder og geotopverneområder

Begrepet «geotop» er av ny dato, og defineres som et avgrenset område med angitte geologiske og/eller geomorfologiske fenomener og prosesser. Om biotopverneområder og geotopverneområder skriver utvalget i utredningen kap 6.5.4.5, hvor det blant annet heter at:

«Som kriterier for å frede et område som biotop/geotopvernområde foreslår utvalget at det skal ha særlig betydning for flora eller fauna eller inneholde viktige eller spesielle geologiske eller geomorfologiske fenomen eller prosesser.»

8.4.2.4 Kulturmiljøområder

Utvalget foreslår å videreføre muligheten til å frede verdifulle områder rundt et kulturminne (ut over sikringssonen) for å sikre virkningen av kulturminnet i miljøet, og muligheten til å frede verdifulle områder med kulturhistorisk verdi, jf. kulturminneforskriften § 20, som gir hjemmel for dette i dag. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 6.5.4.6, hvor det blant annet heter at:

«Dels kan det være behov for områdevern for kulturminneformål uten at det er tale om naturområder, f. eks fredning av bygningskomplekser med omgivelser. Og dels er det et behov for å fremheve i loven selv og gjennom betegnelsen for verneområder at kulturminneverdien kan være et selvstendig og tilstrekkelig grunnlag for områdevern, på linje med det som gjelder for områdevern av naturområder.

Samtidig legger utvalget vekt på at loven skal bidra til en samlet, helhetlig vurdering av naturvern hensyn og kulturminnehensyn. Ett av virkemidlene for dette formål er at fredning som nasjonalpark, naturreservat eller biotop/geotopvernområde også skal kunne tjene til å beskytte kulturminner i verneområdet. Når det gjelder kulturminnenes betydning for adgangen til å opprette et verneområde, mener utvalget at det bør stille seg forskjellig for nasjonalparker på den ene siden og naturreservater og biotop/geotopvernområder på den andre siden. Når det gjelder nasjonalparker, er det viktig at samspillet mellom Svalbards natur og kulturminner kan gi grunnlag for vern som nasjonalpark. For et naturreservat og biotop/geotopvernområde bør det derimot være slik at visse naturvernkriterier må være oppfylt for at området kan fredes. Forutsatt at området fyller lovens grunnleggende vilkår for å opprette nasjonalpark, naturreservat eller biotop/geotopvernområde, slik at det beror på forvaltningens frie skjønn (hensiktsmessighetsskjønn) om området skal vernes, vil eksistensen av kulturminner i området være et moment i denne skjønnsutøvingen, uansett om det gjelder en nasjonalpark, et naturreservat eller et biotop/geotopvernområde.»

8.4.2.5 Verneområder med internasjonal status

På Svalbard er det til nå blitt utpekt fem områder i henhold til Ramsarkonvensjonen, såkalte Ramsarområder. Dette gjelder:

- Forlandsøyane fuglereservat
- Dunøyane fuglereservat
- Kongsfjorden fuglereservat
- Isøyane fuglereservat
- Gåsøyane fuglereservat

Utvalget skriver om slike områder i utredningen kap 6.5.4.7, hvor det blant annet heter at:

«Når norske myndigheter har funnet grunn til å utpeke et område i henhold til en internasjonal konvensjon, mener utvalget at dette bør kunne komme til uttrykk etter norsk rett. Dette vil også bidra til å sikre gjennomføringen av miljøvernforpliktelser som vi har påtatt oss folkerettslig.

Utvalget foreslår derfor en egen hjemmel i utk § 20 for å treffe vedtak som markerer at området har status også i henhold til en miljøvernkonvensjon. Et slikt vedtak - som bør regnes som en forskrift - bør også ha den rettsvirkning at den folkerettslige virkning av utpekingen gjel-

der som norsk rett. For Ramsarområdene vil dette medføre et styrket vern mot omgjøring (oppheving) av vernevedtaket. Den foreslåtte hjemmelen kan også brukes til å gjennomføre andre folkerettslige forpliktelser som Norge påtar seg når det gjelder å bruke områdevern som virkemiddel for å bevare natur- og kulturminneverdier.»

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Svalbard Reiselivsråd skriver i sin høringsuttalelse at de ikke har motforestillinger mot at det innføres nye kriterier som gir muligheter til å gi et område vernestatus, men at antall og typer verneområder etter hvert er blitt såpass omfattende at formidlingen av regelverket er blitt vanskelig.

Svalbard Samfunnsdrift/Svalbard næringsutvikling (SSD/SNU) skriver i sin felles høringsuttalelse at loven kan skape forvirring om vernestatus og fagansvar. SSD/SNU mener at loven bør skille klarere mellom verneområder etter kap III, sikringssoner etter kap V og arealbruksformål etter kap VI.

Trust Arktikugol skriver i sin høringsuttalelse at:

«I verneområdene skal det inkluderes områder som inneholder spesielle mineralforekomster (paragrafene 17 og 18). Dette kan ikke Trust Arktikugol si seg enig i, for det strider mot paragraf 2 i bergverksordningen, som stadfester retten til å søke etter, erverve og utnytte forekomster av kull, olje, mineraler og bergarter.»

Statens kulturminneråd og *Statens naturforvaltningsråd* uttaler i sine høringsuttalelser at det er viktig at kulturminnene blir viet oppmerksomhet i tradisjonelle naturvernområder, slik som nasjonalparker, naturreservater og verneområder for biotoper og geotoper. Rådene mener at det også bør kunne gis bestemmelser om biologisk mangfold knyttet til kulturlandskapet i § 19.

8.4.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets forslag til struktur for verneområder, og videre de foreslåtte hjemlene for oppretting av nasjonalparker, naturreservater, verneområder for biotoper og geotoper og kulturmiljøområder.

Departementet er ikke enig med Trust Arktikugol i at verneområder for geotoper strider mot bergverksordningen. Departementet viser i denne forbindelse til at slike forekomster i dag er fredet i eksisterende verneområder, og at eventuelle verneområder for geotoper som kommer i tillegg vil være avgrensede områder med spesiell verneverdi. Verneområder for geotoper vil dessuten kunne ha stor betydning for geologisk forskning og undervisning. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til hjemmel for vern av biotoper og geotoper i lovens § 18.

Departementet støtter videre utvalget i at det ikke bør kunne gis bestemmelser om vern av naturmiljøet i kulturmiljøområdene ut over det som er nødvendig for å unngå at den kulturhistoriske verdi av området forringes. Departementet mener at de alminnelige regler om flora og fauna i kap IV gir et tilstrekkelig vern, og viderefører utvalgets forslag til hjemmel for vern av kulturmiljøområder i lovens § 19. Departementet legger for øvrig stor vekt på en helhetlig vurdering av naturvern- og kulturminnehensyn, og støtter utvalgets vurdering av at også naturvernområder skal kunne tjene som beskyttelse av kulturminner, jf. kap 8.4.2.4.

Departementet er også enig i at naturreservater bør være en strengere verneform enn nasjonalparker, noe som vil måtte fremgå av reguleringsbestemmelsene for de enkelte verneområdene. Departementet viderefører utvalgets forslag til hjemler for vern av nasjonalparker og naturreservater i lovens §§ 16 og 17.

Departementet vil bemerke at det er ulike verneverdier og derav ulike behov for reguleringsbestemmelser for forskjellige deler av Svalbards natur. De høye miljømålene for Svalbard og områdets sårbare natur tilsier at vernet gjøres konkret og tilpasses de ulike områdene. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at den foreslåtte vernestrukturen er for vanskelig tilgjengelig.

8.5 Særskilt om skjøtsel

Gjeldende rett

Skjøtsel omfatter aktive tiltak for å ta vare på en naturtilstand eller et kulturminne som er utsatt for naturlig eller menneskelig påvirkning. For verneområder på fastlandet har naturvernloven generelle regler om skjøtsel i §§ 4, 6, 10 og 12.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en generell hjemmel for Sysselmannen til å iverksette skjøtselstiltak i verneområdene, jf. utredningen § 21. Utvalget foreslår at rammen for hva som kan gjøres i medhold av skjøtelsesregelen avhenger av formålet med områdevernet. Det verneformål som blir angitt i vernevedtaket, vil således ha betydning for hvor langt skjøtelsesadgangen går. Innenfor denne rammen vil ikke et skjøtselstiltak kreve noen særskilt dispensasjon fra vernebestemmelsene eller tillatelse etter kap VII, men utvalget foreslår at det lovfestes at skjøtselstiltak skal gjennomføres med minst mulig belastning for naturmiljøet.

Utvalget foreslår også å lovfeste at eieren eller rettighetshaveren som hovedregel skal varsles før skjøtselstiltak finner sted dersom myndighetenes skjøtselstiltak berører privat eiendom eller private rettigheter i verneområdet, jf. utredningen § 21 annet ledd.

Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som har innvendinger til utvalgets forslag til bestemmelse om skjøtsel. *Fiskebåtredernes forbund* er den eneste høringsinstansen som særskilt kommenterer forslaget. Forbundet uttaler at fiskere som tradisjonelt har beskattet ressursene må regnes som rettighetshavere.

Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets vurderinger når det gjelder skjøtsel av verneområder. Hvorvidt fiskere er å anse som rettighetshavere avhenger av de enkelte verneforskriftenes utforming. Det vil være verneformålet i det enkelte tilfelle som avgjør hvorvidt fiske er tillatt eller ikke i verneområdet. Departe-

mentet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til hjemmel for skjøtsel i lovens § 21.

9 Flora og fauna

9.1 Innledning

Vern av Svalbards særegne villmarksnatur er stadfestet som et av de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk i flere stortingsmeldinger, senest i St. meld. nr. 9 (1990-2000). Med villmark eller villmarkspregede områder forstås vanligvis naturområder som er lite påvirket av menneskelig aktivitet, som er fri for tyngre tekniske naturinngrep, der det biologiske mangfoldet er stort sett intakt, og der de økologiske prosessene får virke uten vesentlig menneskelig inngripen og styring.

Det naturlige biologiske mangfoldet er i dag langt på vei intakt på Svalbard, selv om enkelte dyrebestander fortsatt er preget av tidligere tiders overbeskatning. Floraen og faunaen på Svalbard utvikler seg langt på vei uavhengig av menneskelige inngrep og styring, og øygruppen er det nærmeste man kommer uberørt natur og store intakte økosystemer i Norge, såvel som i europeisk sammenheng.

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

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

I tillegg har det forekommet introduksjon av fremmede arter både med og uten hensikt. Innførte arter som moskusfe og hare er dødd ut, mens østmarkmus, som er innført utilsiktet, ser ut til å ha slått seg til permanent i enkelte av fuglefjellene rundt Isfjorden.

9.2 Vern av flora og fauna

9.2.1 Gjeldende rett

9.2.1.1 Vern av Svalbards fauna

Vilt og ferskvannsfisk er som hovedregel fredet på Svalbard, med mindre annet er bestemt i forskrifter eller ved vedtak med hjemmel i forskriftene, jf. forskrift 24. mai 1996 nr. 516 om forvaltning av vilt på Svalbard (viltforskriften) § 3, forskrift 31. januar 1997 nr. 11 om forvaltning av røye og ferskvannsorganismer (røyeforskriften) § 3, og § 4 i forskrift om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen fastsatt ved kgl. res. 11. august 1978, som fremdeles gjelder for sjøpattedyrene på Svalbard, og alt vilt og fisk på Jan Mayen (jakt- og fiskeforskriften).

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

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

I viltforskriften finnes det en hjemmel for biotopvern, hvor fredning innebærer forbud mot anlegg, bygging og annen virksomhet, herunder ferdsel, jf. § 5. I jakt- og fiskeforskriften har man ingen tilsvarende adgang til å bevare sjøpatedyrenes leveområder, men man kan hindre ferdsel i gitte områder med hjemmel i naturvernforskriften §§ 3 og 4, blant annet for å beskytte dyrelivet. Denne adgangen ble benyttet for Kong Karls Land for å beskytte isbjørns viktigste hilokalitet på Svalbard, jf. forskrift om ferdselsforbud på Kong Karls Land, gitt av Sysselmannen 1. juli 1985.

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

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

Når det gjelder internasjonale forpliktelser på området vises det til kapitlene 4.2.3.3 - 4.2.3.6 ovenfor om henholdsvis konvensjonen om trekkende arter av ville dyr (Bonn-konvensjonen), konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen), avtalen om vern av isbjørn (Isbjørn-avtalen) og konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES, Washington-konvensjonen). Videre vises til utvalgets utredning om miljøvernssamarbeidet under Arktisk Råd i utredningen kap 6.3.3.4.

9.2.1.2 Vern av Svalbards flora

Svalbards flora omfattes ikke av fredningsprinsippet i dag. Det er likevel flere regler som beskytter floraen. Naturvernforskriften § 3, som blant annet gir generelle regler om ferdsel, oppstiller i annet ledd et forbud mot å unødig skade planter på Svalbard. Planter omfattes dessuten av «naturmiljøet» i § 3 første ledd annet punktum, hvor det knyttes aktsomhetsplikt til både ferdsel og annen virksomhet.

Det kan videre settes krav av hensyn til plantelivet for virksomhet som er meldepliktig etter naturvernforskriften kap III, jf. §§ 10 og 11. En virksomhet kan forbys helt etter § 10 annet ledd, hvis den kan skade særpregede botaniske forekomster.

I medhold av § 4 i svalbardloven er det opprettet to plantefredningsområder, og det er i tillegg gitt en forskrift om artsvern av purpurkarse på Svalbard. Planter er dessuten vernet i nasjonalparkene, naturreservatene og fuglereservatene.

Når det gjelder internasjonale forpliktelser for vern av Svalbards flora, vises det til kap 4.2.3.4 ovenfor om konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen).

9.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste fredningsprinsippet for alle arter. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 6.3.4.1, hvor det blant annet heter at:

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

Utvalget skriver videre at:

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

Utvalget foreslår et generelt fredningsprinsipp som i utgangspunktet omfatter alle arter, både marine og terrestriske. Dette blir knesatt i utk § 24, jf. definisjonene av flora og fauna i utk § 3. Forslaget markerer de ulike arters likeverdighet for bevaring av økologisk mangfold og sammenhengen mellom artene i økosystemet, herunder sammenhengen mellom økosystemet i havet og på land, som er karakteristisk for Svalbard. Vi viser ellers til kap 6.3.4.4 nedenfor når det gjelder lovens anvendelse på marine arter. I tillegg til den prinsipielle, økologisk baserte begrunnelsen for et generelt fredningsprinsipp vil utvalget vise til at dette vil gi en mer oversiktlig regulering totalt sett.»

Utvalgets forslag innebærer en vesentlig utvidelse av artsfredningen på Svalbard.

9.2.2.1 Fredningsprinsippets betydning for faunaen

Utvalget foreslår å lovfeste et forbud mot å «jage, fange, skade eller avlive fauna eller skade egg, reir eller hi», uten at det har særskilt hjemmel. Utvalget mener at det er behov for visse generelle begrensninger i faunafredningen, og skriver om dette i utredningen kap 6.3.4.5, hvor det blant annet heter at:

«Det er ikke til å unngå at encellede dyr og virvelløse dyr kan bli skadet eller drept ved lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet. Utvalget foreslår at det tas hensyn til dette ved en egen bestemmelse i utk § 27 annet ledd. Utvalget foreslår videre at det skal være en generell adgang til å avlive virvelløse dyr (og encellede dyr) som volder skade eller er til plage (f eks fluer og mygg). Dette blir ivaretatt gjennom utk § 31 annet ledd.

Smågnagere kan også være til skade eller ulempe der de måtte finnes i bosettingene. De er ikke noen del av Svalbards naturlige fauna, men er kommet med skip fra det europeiske fastland. Utvalget ser det primært som ønskelig at de ikke etablerer seg permanent på Svalbard. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det skal være en generell adgang til å avlive smågnagere, jf. utk § 31 annet ledd. Vi viser i den sam-

menheng til at for smågjengere gjelder det også på fastlandet særlige unntak fra fredningsprinsippet, jf. viltloven § 3 annet ledd.»

9.2.2.2 Fredningsprinsippets betydning for floraen

Utvalget foreslår å lovfeste forbud mot å ødelegge eller fjerne flora. Utvalget skriver imidlertid at det er nødvendig med visse unntak fra fredningsprinsippet fordi det er et mål at det skal være virksomhet og stabil bosetning på Svalbard. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 6.3.4.3, hvor det blant annet heter at:

«I forhold til florafredningen anser utvalget uten videre at det er nødvendig med et unntak for slitasjeskader som normalt følger av lovlig ferdsel og godkjent virksomhet, jf. utk § 25 annet ledd. Men i en tillatelse til godkjent virksomhet etter utk §§ 56 eller 57 vil det være aktuelt å sette vilkår for å begrense slitasjen. Utk § 60 vil gi adgang til å sette slike vilkår. Det kan også være aktuelt å avslå en søknad om tillatelse på grunn av de skader på plantedekket som tiltaket vil medføre.»

Utvalget skriver videre at havbunnsvekster lett vil bli påvirket av tråling etter reker og skjell mv., men at det, så lenge trålingen er innenfor lovlige rammer, vil være tale om «godkjent virksomhet» som fredningsprinsippet ikke vil være til hinder for.

Utvalget foreslår at det ikke skal åpnes for plukking eller innsamling av planter til privat bruk. Utvalget mener at det vil være et viktig signal å gi turister som kommer til Svalbard - et signal som kan ha betydning for holdningen til naturen på Svalbard generelt. Utvalget mener at plantefredningen også må ha som følge at det blir forbudt å bruke planter på Svalbard kommersielt.

Utvalget foreslår imidlertid to begrensede unntak fra florafredningen. For det første mener utvalget at innsamling av flora til bruk i forskning og undervisning bør være tillatt, så lenge innsamlingen ikke gjør noe vesentlig inngrep i bestanden på stedet.

For det annet foreslår utvalget at innsamling av sopp og tang og tare til privat bruk skal være tillatt, fordi sopplukking neppe vil kunne bli noen reell trussel mot bestanden eller mot det økosystem som soppen er en del av, siden høstingen i praksis bare gjelder fruktlegetemet og ikke mycelet (hyfene) i jordbunnen. Utvalget viser til at sopplukking er tradisjon i russiske bosettinger, og at det er en viss praksis med å sanke tang til mat.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag til et generelt og altomfattende fredningsprinsipp for flora og fauna. *Norges Naturvernforbund* skriver i sin høringsuttalelse at de vurderer forslaget om et generelt fredningsprinsipp for alle arter som betydningsfullt, og at de er enige i de unntak som oppstilles for florafredningen. Også *Friluftslivets fellesorganisasjon* skriver at de støtter det generelle fredningsprinsippet.

Store Norske Spitsbergen Kulkompani skriver i sin høringsuttalelse blant annet at:

«Fredningsprinsippet for flora og fauna er etter selskapets vurdering løst på en for alle parter tilfredsstillende måte.»

Direktoratet for naturforvaltning uttrykker også støtte til lovfesting av fredningsprinsippet for flora og fauna, og mener det er viktig for å synliggjøre de ulike artenes likeverdighet for bevaring av mangfoldet på Svalbard. Direktoratet uttaler videre at både flora og fauna på Svalbard er særlig nært knyttet til/avhengig av det marine økosystemet og dets sunnhetstilstand. Direktoratet skriver videre at:

«Som nevnt foran, støtter direktoratet forslaget om innføring av fredningsprinsippet. I kommentarene til denne bestemmelsen heter det at smånagere kan avlives når som helst, slik at det i realiteten er gjort unntak fra fredningsprinsippet for disse. Når det gjelder smånagere, så vil det i de fleste tilfellene blant annet være aktuelt å legge ut gift for avlivning. Slik bestemmelsen er formulert, så vil dette ikke være lovlig slik det er etter viltlovens § 3 andre ledd. Etter direktoratets oppfatning bør man ha den tilsvarende bestemmelse på Svalbard. For at dette skal være lovlig med bruk av for eksempel rottegift, må det gjøres en tilføyelse til forslaget § 31 slik at denne får det tilsvarende innholdet som i viltloven § 3 andre ledd.»

Direktoratet foreslår derfor følgende tilføyelse til annet ledd:

«Forbudet i § 27 siste ledd gjelder ikke avliving av smånagere».

NTNU skriver i sin høringsuttalelse at det er positivt at totalfredningsprinsippet er lagt til grunn for all flora og fauna. *NTNU* finner det imidlertid merkelig at det ikke må søkes tillatelse for innsamling av flora til forskning eller undervisning.

Norges Naturvernforbund skriver i sin høringsuttalelse at de vurderer det generelle fredningsprinsippet som betydningsfullt og i overensstemmelse med føre var-prinsippet.

Fiskebåtredernes forbund skriver i sin høringsuttalelse at de legger til grunn at § 23 (som sier at flora og fauna skal forvaltes slik at artenes naturlige produktivitet, mangfold og leveområder bevares, og at det innenfor denne ramme kan finne sted en kontrollert og begrenset høsting), ikke vil være til hinder for en eventuell oppstart av kommersiell fangst av sjøpattedyr ved øygruppen, forutsatt at uttaket er biologisk forsvarlig.

9.2.4 Departementets merknader

Departementet vil innledningsvis bemerke at utvalgets forslag innebærer en omfattende utvidelse av artsvernet på Svalbard. Forslaget er imidlertid kun en videreføring av gjeldende rett når det gjelder vilt og ferskvannsfisk som allerede er fredet på Svalbard, jf. foran under kap 9.2.1.1.

Etter departementets mening tilsier de høye miljømålene som gjelder for Svalbard, herunder målet om at Svalbard skal fremstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder, svalbardnaturens særlige sårbarhet og den sterke sammenhengen mellom økosystemene på land og i havet at fredningsprinsippet utvides til å omfatte flere arter. Fredningsprinsippet er i samsvar med føre var-prinsippet, og departementet vil i den forbindelse vise til Innst. S. nr. 196 (1999-2000) hvor komiteen uttaler at «føre var-tenkingen» må være det bærende prinsipp for forvaltningen av området.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om å uttrykkelig lovfeste fredningsprinsippet, og viderefører utvalgets forslag i lovens § 25.

Departementet er imidlertid ikke enig med utvalget i at alle arter bør omfattes av fredningsprinsippet. Departementet mener at det bør foretas en avgrensning i forhold til forvaltning av saltvannsfisk og krepsdyr. Det samme gjelder sjøpattedyr som ikke er stedeegne og som hovedsakelig har sitt utbredelsesområde utenfor Svalbards territorialfarvann og som bare sporadisk gjester Svalbard. Departementet foreslår derfor en lovbestemmelse om at reglene i kapittelet om flora og fauna gjelder all flora og fauna på land og i sjøen, med unntak av saltvannsfisk og krepsdyr, samt sjøpattedyr som ikke er stedeegne i svalbardområdet, jf. forslag til ny § 23. For en nærmere begrunnelse av forslaget vises det til kap 9.4 nedenfor.

Departementet vil, i likhet med utvalget, peke på at plantefredningsområdene fra 1932, som setter forbud mot innsamling og ødeleggelse av plantevekster, synes å ha preget folks holdning, slik at plukking av blomster praktisk talt ikke forekommer på Svalbard. Dette reelle vernet bør etter departementets mening videreføres i svalbardmiljøloven. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag om at «ingen må skade eller fjerne flora» i lovens § 28.

Departementet er videre enig med utvalget i at det må gjøres visse unntak fra fredningsprinsippet, og støtter utvalgets forslag til unntak og begrensninger. Etter departementets mening er disse begrensningene og unntakene nødvendig for å nå de øvrige mål for Svalbard, herunder målet om stabil norsk bosetning på øygruppen, som krever en viss aktivitet på øygruppen.

Utvalget har ikke funnet grunn til å gjøre innsamling av flora til forskning og undervisning avhengig av en særskilt dispensasjon, og departementet støtter utvalgets vurdering. Departementet vil bemerke at det er krav om at innsamlingen ikke skal gjøre vesentlig inngrep i bestanden på stedet. På denne måten unngås det at floraen forringes og at sjeldne botaniske forekomster utrykkes. Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til unntak og modifikasjoner i fredningsprinsippet i lovens §§ 28 annet ledd, 29, og i 30 annet ledd.

Departementet støtter Direktoratet for naturforvaltning i at det er behov for å kunne avlive smågnagere med gift, og har tatt inn en hjemmel for dette i lovforslaget § 33, annet ledd, annet punktum, i tråd med direktoratets forslag.

9.3 Høsting og sanking

9.3.1 Gjeldende rett

Det er åpnet for et begrenset jakt og fiske på Svalbard. Etter viltforskriften må man ha jaktkort for å kunne jakte, jf. § 21, og etter røyeforskriften må man ha fiskekort, jf. § 13. De som har løst jakt- eller fiskekort kan jakte/fiske etter de arter som er tatt ut til høsting. Høstingen kan begrenses til ulike områder, tider, kvoter, jeger- og fiskerantall, begrensninger innen arten (for eksempel tillatelse til å jakte på hanner, hunner eller yngre dyr), jf. viltforskriften §§ 6-8 og 22 og røyeforskriften § 13. Om jaktbare arter og jaktidsrammer gjelder forskrift 26. mai 1997 nr. 531, og de alminnelige jakttider for jaktseongene 1. mai 1997 - 30. april 2002 er fastsatt i forskrift 18. juni 1997 nr. 623.

Om jakt- og fangstutøvelse gjelder nærmere regler i forskrift 18. juni 1997 nr. 622. I medhold av viltforskriften er det gitt forskrift om jegerprøve på Svalbard 27. juli 1999 nr. 872, som blant annet inneholder krav om at den som ønsker å jakte, skal ha bestått jegerprøve, jf. viltforskriften § 18. Den som kan dokumentere at han eller hun fyller vilkårene for tilsvarende jakt i sitt hjemland eller er registrert i Norsk jegerregister, fritas imidlertid fra kravet om jegerprøve.

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

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

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

Egg og dun er fredet etter viltforskriften § 3 sammen med viltet. Sanking av dun kan foregå i perioden 16. august - 31. oktober hvert år. Utenfor den angitte tiden kan Sysselmannen gi regler om egg- og dunsanking. Det er i hovedsak fangstmennene som driver med egg- og dunsanking. Sysselmannen har kontakt med fangstmennene og gir nødvendige dispensasjoner gjennom enkeltvedtak.

9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener, på bakgrunn av hovedmålet om å bevare den upåvirkete villmarksnaturen, at det kun kan tillates en begrenset beskatning som ikke påvirker bestandsstrukturen i de enkelte populasjoner. Utvalget mener at dette bør reflekteres i et overordnet prinsipp innledningsvis i kapitlet om flora og fauna, og at de foreslår et slikt prinsipp i utredningen § 23, som lyder som følger:

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

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

Utvalget foreslår videre at hjemlene for å gi adgang til og reguleringen av jakt, fangst og fiske i gjeldende regelverk i hovedsak videreføres i miljøvernloven, og at de nærmere regler om adgangen til høsting gis ved forskrift.

Utvalget skriver om jaktbarhet og jaktidsrammer i utredningen kap 6.3.4.6, hvor det blant annet heter at:

«Når det skal tas stilling til hvilke arter som det skal drives jakt og fangst på eller hvilke vassdrag man skal tillate fiske i, og i hvilket tidsrom, mener utvalget at det først og fremst bør vurderes om høstingen kan foregå uten at det får nevneverdig betydning for bestandens sammensetning og naturlige utvikling, jf. utk § 28 fjerde ledd. En slik vurderingsnorm faller naturlig dels fordi bevaring er det hovedmål som er satt for bestandene, dels fordi rekreasjon er hovedbegrunnelsen for å tillate jakt på Svalbard.»

Utvalget skriver videre om selve høstingen:

«Høsting må skje på en måte som ivaretar dyrevernhensyn (human jakt), jf. utk § 28 tredje ledd. Det skal skje med de redskaper og på de måter som er tillatt ved forskrift, jf. utk § 28 tredje ledd. Dette innebærer blant annet at det ikke kan brukes gift til avlaving uten at det er hjemlet i en forskrift. Utvalget legger til grunn at det bare vil bli tillatt brukt redskaper som er selektive. Utvalget foreslår opprettholdt et uttrykkelig forbud mot å bruke luftfartøy, luftputefartøy, motorkjøretøy og kunstig lys til høstingen. Dette innebærer at nevnte fremkomstmidler og redskap ikke må brukes til å lokalisere eller forfølge byttet eller avlede dets oppmerksomhet, og det må heller ikke skytes fra slike kjøretøyer eller fartøyer. Derimot bør det selvsagt ikke være noe i veien for å bruke f.eks. snøscooter til transportformål eller til oppsyn med utsatte feller, innenfor de alminnelige regler i utk §§ 71 flg om motorisert ferdsel på Svalbard.»

Utvalget foreslår å lovfeste at man må løse et kort som angir hva, når og hvor man har rett til å jakte, fangste eller fiske for å kunne utøve retten til høsting. Nærmere regler om dette og om jegerprøve som vilkår for jaktkort foreslås fastsatt i forskrift.

Utvalget foreslår å lovfeste en bestemmelse som sier at departementet for bestemte arter kan gi forskrift om at bare fastboende skal ha rett til høsting.

Utvalget mener videre at det også ved fordeling av jaktkvotene bør være adgang til å favorisere fastboende på Svalbard fremfor tilreisende, fordi rekreasjon og lokal ressursutnytting er hovedbegrunnelsen for å åpne for jakt.

Utvalget foreslår videre at miljøvernloven bør legge til rette for å opprettholde fangstmannstradisjonen i en målestokk som er forenlig med bevaringsmålet, og ønsket om at høsting også skal kunne være et lokalt rekreasjonstilbud. Utvalget foreslår derfor at Sysselmannen gis adgang til å gi overvintrende fangstfolk en enerett til høsting av alle eller visse høstbare arter innenfor et angitt område.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Polarinstitutt skriver i sin høringsuttalelse at bestemmelsen om enerett til høsting for fangstmenn synes vel begrunnet, men at det bør legges til grunn en behovsprøving for å gi fangstmenn en slik enerett i geografisk avgrensede områder.

Svalbardrådet og *Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening* uttaler at lokalbefolkningen, slik som nå, må ha rett til å drive jakt også innenfor de områder som det foreslås å gi overvintrende fangstfolk enerett til høsting innenfor. *Norges Jeger- og fiskerforbund* støtter Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening i dette.

Trust Arktikugol skriver i sin høringsuttalelse at de stiller seg uforstående til bestemmelsen om at departementet med hensyn til enkelte dyrearter kan utarbeide forskrifter som kun tillater personer med fast opphold på Svalbard å drive jakt, siden art 2 i svalbardtraktaten av 1920 stadfester lik rett til jakt for alle borgere av traktatland i det område som er nevnt i art 1 i traktaten. Trust Arktikugol skriver videre at paragrafen fullstendig ignorerer den eksklusive retten grunneierne sikres i art 2 i traktaten til å drive jakt på egen eiendom:

- a) «i nærheten av boliger, hus, magasiner, verksteder og anlegg oppført til utnyttelse av grunnstykket;

- b) innenfor et område av 10 km omkring foretakets eller bedriftens hovedsete.»

Direktoratet for naturforvaltning støtter forslaget om adgang til differensiering mellom fastboende og tilreisende når det gjelder høsting. De mener at et slikt skille kan bli nødvendig for å kontrollere og begrense høstingen på Svalbard.

9.3.4 Departementets merknader

Departementet mener at det, på bakgrunn av målet om å bevare Svalbards villmarksnatur, er ønskelig med en mest mulig naturlig utvikling av bestandene på Svalbard. Dette tilsier etter departementets mening en mer begrenset adgang til høsting på Svalbard enn på fastlandet, hvor prinsippet om bærekraftig høsting er avgjørende for uttaket. Departementet støtter på denne bakgrunn utvalget i at det kun kan tillates en kontrollert og begrenset høsting på Svalbard, og viderefører utvalgets forslag i lovens § 24.

Fordi høstingens formål dels er ressursutnytting, dels rekreasjon, finner departementet det naturlig at adgangen til høsting må kunne forbeholdes de fastboende. Fastboende er personer som er gyldig innført i befolkningsregisteret for Svalbard, jf. lovens § 3 bokstav i. Etter gjeldende regler for registeret vil det si de som har tatt opphold på øygruppen og som har til hensikt å bo der i minst seks måneder. Utvalget skriver om forholdet til traktaten i utredningen kap 6.3.4.6, hvor det blant annet heter at:

«En slik differensiering - og eventuelt utelukkelse av tilreisende - vil være basert på tilknytning til Svalbard og ikke nasjonalitet, og vil derfor ikke være i strid med likebehandlingsprinsippet i svalbardtraktaten.»

Departementet støtter utvalgets syn på forholdet til traktaten og utvalgets vurderinger for øvrig. Departementet viser videre til de særskilte merknader til bestemmelsen, hvor det blant annet fremgår at allemannsretten til høsting etter § 32 første ledd må forstås med den begrensning som fremgår av traktaten art 2 som er gjennomført ved svalbardloven § 26.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om adgang til å begrense adgangen til høsting for de fastboende i lovens § 32 tredje ledd.

Departementet er enig med utvalget i at det er viktig å ivareta fangstmannstradisjonen, som er en viktig del av Svalbards historie og kultur. Når det gjelder forholdet til svalbardtraktatens artikkel 2, skriver utvalget om dette i utredningen kap 6.3.4.7, hvor det blant annet heter at:

«Tredje ledd i artikkel 2 forbeholder en enerett til jakt for okkupanter som etter prosedyren i henhold til svalbardtraktaten har fått anerkjent sin eiendomsrett til visse arealer. Av størst interesse i forhold til fangstmannsområder er det at eneretten vil gjelde i 10 kilometers radius fra foretakets hovedsete. Bestemmelsene i artikkel 2 tredje ledd må respekteres ved tildeling av fangstmannsområder, men det vil neppe være noe praktisk problem, og vil ikke gjøre fangstmannsordningen som sådan i strid med svalbardtraktaten. Utvalget antar at en enerett for overvintrende fangstfolk heller ikke strider mot artikkel 2 første ledd, som fastsetter lik rett til jakt og fiske for traktatpartenes undersåtter. Det kan ikke antas at denne bestemmelsen stiller krav om at de alle skal ha adgang til jakt og fiske så sant det overhodet blir åpnet for

det. Men den utelukker at det bare på grunnlag av nasjonalitet gjøres forskjell på traktatpartenes statsborgere ved tildeling av enerett og eventuelt opphold i fangsthytter. Dette kravet er imidlertid ikke til hinder for en slik fangstmannsordning som utvalget foreslår, men stiller visse krav til praktiseringen av den.»

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viser dessuten til de særskilte merknadene til bestemmelsen, hvor det blant annet fremgår at:

«Det kan heller ikke tildeles noen enerett til fangstfolk etter fjerde ledd i strid med svalbardloven § 26 første ledd.»

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om hjemmel til å tildele fangstmenn områder med enerett til høsting i lovens § 32 fjerde ledd.

9.4 Særskilt om marin fauna

9.4.1 Gjeldende rett

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

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

Det er lagt ulike begrensninger på fisket både innenfor og utenfor 4 nautiske mil for å hindre overbeskatning av bestandene. Utvalget har gjort nærmere rede for de ulike begrensninger i utredningen kap 6.3.3.2. For en nærmere redegjørelse av dette vises det derfor til utvalgets arbeid.

9.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at svalbardmiljøloven også bør gjelde for de marine arter, på grunn av det nære samspill mellom livet på land og i havet. Utvalget foreslår imidlertid at fiskerimyndighetene ved forskrift skal kunne tillate fiske innenfor Svalbards territorialfarvann med hjemmel i svalbardmiljøloven § 29, og at det lovfestes at det ved utarbeidelse av slik forskrift skal legges vekt på å sikre en bærekraftig forvaltning. De deler av saltvannsfiskeloven som gjelder for fiske på Svalbard i dag, (blant annet regler om håndheving og kontroll), foreslår utvalget å videreføre for fiske i Svalbards territorialfarvann.

Utvalget mener videre at det er viktig å sikre at sjøpattedyrene på Svalbard fortsatt fredes, og går inn for at svalbardmiljøloven bør være hjemmelsgrunnlaget for forskrifter om forvaltning av sjøpattedyr. Utvalget har imidlertid kommet til at det bør være forskjellig utgangspunkt for de sjøpattedyr som i all hovedsak er hjemmehørende i svalbardområdet og utgjør viktige elementer i økosystemet der, det vil si hvithval, hvalross, svalbardsteinkobbe, ringsel og storkobbe, og de sjøpattedyr som i hovedsak er «gjestende» i svalbardområdet. De som er hjemmehørende i svalbardområdet foreslås omfattet av det generelle fredningsprinsippet i loven som kun tillater en kontrollert og

begrenset høsting, mens de øvrige sjøpattedyr, som hovedsakelig har sitt utbredelsesområde utenfor Svalbards territorialfarvann og som bare sporadisk gjester Svalbard, foreslås regulert likt med annen marin fauna, det vil si etter prinsippet om bærekraftig forvaltning.

9.4.3 Høringsinstansenes syn

Norges fiskarlag skriver i sin høringsuttalelse at det ikke bør innføres et generelt fredningsprinsipp, selv om det er begrunnet i en samlet økologisk tenkning for områdene rundt Svalbard. Norges fiskarlag begrunner sin uttalelse med at det er mange arter som vandrer mellom Svalbard og norsk økonomisk sone, og at fredning av en art i et område ikke vil ha særlig stor betydning dersom den beskattes i andre områder. Norges fiskarlag skriver videre at:

«Når det gjelder arter som opptrer i kortere perioder i områdene rundt Svalbard, vil Norges fiskarlag støtte forslaget om at disse skal kunne høstes etter de forskrifter som gjelder i henhold til lov om saltvannsfiske. I denne forbindelse vil vi rette oppmerksomheten mot § 27 i utkast til lov, hvor det settes forbud mot å «løsne skudd eller volde annen kraftig støy nærmere et fuglefjell enn en nautisk mil i tiden 1. april til 31. august». Denne bestemmelsen vil skape problemer i forbindelse med fangst av hval, og av den grunn vil Norges fiskarlag gå sterkt i mot en slik bestemmelse».

Direktoratet for naturforvaltning (DN) skriver i sin høringsuttalelse at de er meget tilfreds med at det innføres et generelt fredningsprinsipp som også inkluderer de marine arter. Direktoratet støtter videre forslaget om å innføre et noe annet prinsipp for høsting av fisk, enn det prinsipp som gjøres gjeldende for den terrestriske faunaen. DN er imidlertid skeptisk til innføringen av ulike høstingsprinsipp for sjøpattedyr, avhengig av om de i hovedsak er hjemmehørende i Svalbards territorialfarvann eller ei, og foreslår at § 23 heller bør omfatte samtlige sjøpattedyr.

Utenriksdepartementet (UD) stiller spørsmålsteget ved om det er hensiktsmessig å la svalbardmiljøloven omfatte også de marine arter. Det heter i UD's høringsuttalelse blant annet at:

«Etter departementets syn kan dette innebære risiko for feiloppfatninger om at tredjelands fiske i territorialfarvannet vil berøres av loven.

Dersom miljøloven også skal gjelde marine arter slutter Utenriksdepartementet seg til utvalgets vurdering om at det må gis særlige regler for fiske i Svalbards territorialfarvann. I det lovfesting av et generelt fredningsprinsipp kan synes som en innstramning også på dette punkt, bør det etter Utenriksdepartementets oppfatning komme tydelig fram i svalbardmiljølovens forarbeider at tredjelands fiske i Svalbards territorialfarvann ikke skal berøres som følge av den nye loven.»

Fiskebåttredernes forbund skriver i sin høringsuttalelse at beskatning av marine ressurser som fisk, skjell og sjøpattedyr må forvaltes på samme måte, enten fisket/fangsten skjer innenfor eller utenfor Svalbards territorialfarvann, og at forvaltningen må skje med hjemmel i lov om saltvannsfiske mv.

Norges Naturvernforbund uttrykker støtte til å forvalte også de marine arter etter svalbardmiljøloven. Både *Norges Naturvernforbund* og *Norsk Polar-institutt* mener at den sterke sammenhengen mellom økosystemene på land

og i havet, sammen med de vedtatte miljømål for Svalbard, tilsier at også den marine fauna forvaltes etter prinsippet om en kontrollert og begrenset høsting, hvor bestandenes sammensetning og utvikling ikke skal påvirkes nevneverdig. Norges Naturvernforbund er uenig i utvalgets forslag om en todelt forvaltning av sjøpattedyr avhengig av om arten er hjemmehørende innenfor Svalbards territorialgrense eller ei. Både Norges Naturvernforbund og Norsk Polarinstitutt uttaler at § 29 bør sløyfes, og at § 28 bør gjelde også den marine fauna.

Fiskeridepartementet skriver i sin høringsuttalelse at de «på det nåværende tidspunkt» ikke ønsker å kommentere lovforslaget nærmere, da de ser det som hensiktsmessig først å vurdere om det er mulig å komme frem til helhetlige reguleringsprinsipper for alle områder under norsk fiskerijurisdiksjon. Fiskeridepartementet utdyper, på bakgrunn av en anmodning fra Miljøverndepartementet, sin høringsuttalelse i brev mottatt i Miljøverndepartementet 25. august 2000, hvor det blant annet heter at:

«Fiskeridepartementet vil i nær fremtid sette i gang et forberedende arbeid for å vurdere behovet for mer omfattende og grunnleggende forandringer i fiskerilovgivningen med sikte på en større grad av synliggjøring og ivaretagelse av miljøhensynet. Det er på det nåværende tidspunkt for tidlig å si noe sikkert om hvilken retning dette arbeidet vil ta. Skissemessig ser vi imidlertid for oss muligheten for en «havlov» som vil omfatte hele det norske jurisdiksjonsområdet på fiskerisektoren, uten at forholdet til territorialfarvannet rundt Svalbard foreløpig er nærmere vurdert.»

9.4.4 Departementets merknader

Som nevnt flere ganger tidligere, er sammenhengen mellom livet på land og i havet på Svalbard sterk, noe som medfører at det er viktig å verne om det marine miljø for derigjennom å verne om miljøet på land. Departementet er derfor enig med utvalget i at det generelle fredningsprinsippet i utgangspunktet også bør gjelde for de marine arter.

Departementet mener imidlertid, i motsetning til utvalget, at fredningsprinsippet bør avgrenses mot saltvannsfisk og krepsdyr, samt sjøpattedyr som ikke i hovedsak er stedeigne i Svalbardsområdet, for å ivareta visse sider av norske fiskeripolitiske interesser. Det er etter departementets mening også behov for å ivareta hensynet til en helhetlig fiskeriforvaltning når det gjelder de arter som i dag høstes kommersielt i tråd med tradisjonell fiske og fangst. Departementet viser til at beskatning av disse artene i dag reguleres med sikte på bærekraftig høsting, som sammenfaller med sentrale miljøkrav. Det er etter departementets syn naturlig at beskatningen av saltvannsfisk og reker, samt sjøpattedyr som ikke er stedeigne, fortsatt skjer i samsvar med prinsippene for norsk fiskeriforvaltning, uavhengig om de befinner seg innenfor eller utenfor grensen for territorialfarvannet. For disse artene vil hensynet til bevaring av Svalbards villmarksnatur bli ivaretatt gjennom økosystemtilnærming og føre var-prinsippet i en helhetlig bærekraftig forvaltning innenfor territorialgrensen og i vernesonen.

Dagens lovgrunnlag for regulering av fiske inneholder videre hjemler for reguleringer som synes tilstrekkelige til å ivareta fiskeressursene, i tråd med prinsippet om bærekraftig forvaltning, da det kan iverksettes restriksjoner og

fangstforbud dersom det skulle vise seg nødvendig. Departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse som avgrenser virkeområdet til kapitelet om flora og fauna mot saltvannsfisk og krepsdyr, samt sjøpattedyr som ikke er stedege på Svalbard, i lovens § 23.

Departementet opprettholder med sitt forslag et skille mellom sjøpattedyr som henholdsvis er hovedsakelig hjemmehørende i Svalbards territorialfarvann og sjøpattedyr som i hovedsak oppholder seg utenfor Svalbards territorium. De sjøpattedyr som må regnes som stedege, utgjør viktige elementer i økosystemet ved Svalbard, uavhengig av hvor mange dyr av arten som finnes for øvrig i verden. De bør derfor omfattes av fredningsprinsippet. Det samme gjelder bunnfauna som skjell og bløtdyr innenfor territorialgrensen som etter departementets forslag vil bli omfattet av fredningsprinsippet og prinsippet om begrenset høsting.

Departementets forslag innebærer at fiske i Svalbards indre farvann og territorialfarvann i hovedsak fortsatt skal reguleres av forskrifter gitt i medhold av svalbardloven § 4, mens fiske i fiskevernsonen reguleres av forskrifter gitt med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone (soneloven). Det vises i den forbindelse til Fiskeridepartementets arbeid med en egen «havlov» hvor den lovmessige forankring for forskrifter om fiske i Svalbards territorialfarvann vil kunne bli vurdert.

Når det gjelder utvalgets forslag om forbud mot å bruke skipsfløyte, løsne skudd eller volde annen kraftig støy nærmere et fuglefjell enn en nautisk mil i tiden 1. april til 31. august, vil departementet bemerke at denne bestemmelsen kun er en videreføring av gjeldende rett, jf. viltforskriften § 23.

9.5 Særskilt om avliving av fauna

9.5.1 Forbud mot visse typer adferd overfor isbjørn

Når en dyreart er fredet, vil avliving være ulovlig og straffbart. Men noen få arter kan i visse situasjoner skape alvorlig fare for mennesker eller fare for betydelig materiell skade. På Svalbard vil dette i praksis gjelde isbjørn.

Gjeldende rett

Viltforskriften § 3 fjerde ledd, som er nevnt foran under kap 9.2.1.1 om vern av Svalbards fauna, sier at «det er forbudt å lokke til seg, forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret og uroet på en måte som kan medføre fare for såvel isbjørn som mennesker». Regelen innebærer en konkretisering av fredningsprinsippet, og tar sikte på å unngå situasjoner som innebærer betydelig fare for mennesker.

Utvalgets forslag

Utvalget mener at det er behov for å opprettholde regelen i svalbardmiljøloven, jf. utredningen § 27 fjerde ledd. Utvalget skriver imidlertid at erfaringene med viltforskriftens regel har vist at det er vanskelig å håndheve en bestemmelse som forutsetter bevis for forstyrrelse og uro. Utvalget foreslår derfor at «forstyrrelse» gjøres til et alternativt vilkår, slik at en overtredelse vil foreligge

så sant den aktive handlingen medfører forstyrrelse av isbjørnen eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag til forbud mot visse typer adferd overfor isbjørn i lovens § 30, fjerde ledd. Bestemmelsen konkretiserer og skjerper den generelle aktsomhetsplikten i lovens § 5.

9.5.2 Avliving av fauna etter særskilt tillatelse

Når et eller flere dyr skaper en særlig fare fordi de tar opphold ved faste eller midlertidige bosetninger, kan det av hensyn til folks sikkerhet eller fare for store materielle skader, være nødvendig å fjerne dem fra området.

Gjeldende rett

Viltforskriften § 12 gir Sysselmannen hjemmel til å avlive eller tillate avliving av vilt som tar opphold ved faste eller midlertidige bosetninger, og som medfører fare for skade på person eller betydelig materiell skade, dersom det i rimelig utstrekning er forsøkt andre tiltak for å avverge skade.

Utvalgets forslag

Utvalget mener at utgangspunktet for fjerning av slike dyr fortsatt må være en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og at tiltak bare skal kunne settes i verk med tillatelse fra Sysselmannen, jf. utredningen § 32. Utvalget skriver at et alternativ til avliving vil være å skremme vekk dyret eller bedøve og fjerne det. Utvalget foreslår å lovfeste at alternativer til avliving må prøves i rimelig utstrekning før det kan gis tillatelse til avliving.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag til hjemmel for avliving etter særskilt tillatelse i lovens § 34. Departementet vil for øvrig bemerke at avliving etter denne bestemmelsen også kan skje på Sysselmannens eget initiativ.

9.5.3 Avliving for å beskytte person eller eiendom

I noen tilfeller vil det være et akutt behov for å avlive fauna, fordi de innebærer en fare for mennesker. Dette vil i hovedsak gjelde isbjørn.

Gjeldende rett

I forskrift 11. august 1978 (forskrift om forvaltning av vilt og ferskvannsfisk på Svalbard og Jan Mayen) § 6 første ledd er det gitt adgang til å felle vilt «når fellingen anses påkrevet for å fjerne en akutt fare for alvorlig personskade eller betydelig materiell skade, eller når det foreligger annen nødstilstand». Bestemmelsen gjelder fortsatt i forhold til sjøpattedyr, men regelen er for

øvrig avløst av viltforskriften § 11 første ledd annet punktum, som gir adgang til felling som «må anses påkrevet for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person eller avverge betydelig materiell skade».

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i svalbardmiljøloven med noen mindre justeringer. Utvalget skriver om dette i kap 6.3.4.9, hvor det blant annet heter at:

«Til forskjell fra fastlandet er det et problem på Svalbard at isbjørn av og til gjør store materielle skader, f.eks på hytter eller forskningsinstallasjoner. Utvalgets forslag innebærer - i tråd med viltforskriften - at også dette kan gi grunnlag for felling i nødverge. I enkelte tilfelle vil relativt store materielle verdier kunne være truet. Etter Høyesteretts praksis vil det imidlertid bli stilt «strengt krav for at fare for materiell skade skal kunne gi grunnlag for rettmessig felling av isbjørn», jf. Rt 1988 s 875 (877). Ofte vil det være mulighet for å få kontakt med Sysselemannen for å få særskilt fellingstillatelse etter utk § 32 når bjørnen tar opphold ved faste eller midlertidige bosettinger, og det er fare for betydelig materiell skade. I så fall vil det ikke være grunnlag for nødverge dersom det kan la seg gjøre å få kontakt.»

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen høringsinstanser som går i mot utvalgets forslag til bestemmelse om rett til avliving av fauna for å beskytte person eller eiendom. Departementet viderefører utvalgets forslag i lovens § 33.

9.6 Særskilt om hunder

Gjeldende rett

Viltforskriften § 26 lyder som følger:

«I områder åpne for alminnelig ferdsel kan eier eller besitter la hund løpe løs bare når den følges på forsvarlig måte. Sysselemannen kan innføre båndtvang for hund».

Det er i medhold av viltforskriften gitt forskrift om båndtvang for hund på Svalbard, forskrift 16. november 1989 nr. 1257. I følge forskriften skal polarhunder holdes i bånd eller forsvarlig inngjerdet hele året, og andre hunder i bånd eller forsvarlig inngjerdet i perioden fra og med 15. mai til og med 15. august.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i noe forenklet versjon, jf. utredningen § 33, hvor det heter at:

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

Høringsinstansenes syn

Det er kun Norsk Polarinstitutt, Statens naturforvaltningsråd og Svalbardrådet som kommenterer utvalgets forslag. *Norsk Polarinstitutt* skriver i sin høringsuttalelse at alminnelig båndtvang bør hjemles direkte i lov i likhet med på fastlandet, da faunaen på Svalbard i mange henseende er mer sårbar enn faunaen på fastlandet.

Statens naturforvaltningsråd uttaler at bestemmelsen bør konkretiseres, og foreslår følgende tilføyelse til utredningen § 33 første ledd første punktum:

«... for å hindre skade på viltet og dets egg, reir og bo samt unngå sjanse for andre turgåere».

Svalbardrådet skriver i sin høringsuttalelse følgende:

«Helårs båndtvang for polarhunder. Regler om båndtvang for hunder kan utarbeides av lokalt folkevalgt organ».

Departementets merknader

Departementet kan ikke se at det vil ha noen hensikt å konkretisere bestemmelsen slik Statens naturforvaltningsråd foreslår. Departementet vil i denne forbindelse bemerke at svalbardmiljøloven er en rammelov med overordnede prinsipper, og som i stor grad vil utfylles av detaljert forskriftsregulering. Regler om båndtvang for hunder bør muligens differensieres både med hensyn til områder, tider på året og hunderaser. Dette vil kunne medføre svært detaljerte regler som vil gi unødig stor detaljrikdom i en lovtekst. Departementet viderefører på denne bakgrunn ikke Statens naturforvaltningsråds forslag.

Når det gjelder Svalbardrådets kommentar, vil departementet bemerke at det allerede i dag, som nevnt ovenfor, er helårs båndtvang for polarhunder. Det vil bli utarbeidet en ny forskrift av Sysselmannen dersom gjeldende forskrift oppheves. Svalbardmiljøloven åpner for at myndigheten til å gi slik forskrift kan delegeres til et lokalt folkevalgt organ, slik Svalbardrådet ytrer ønske om i sin uttalelse.

Departementet støtter utvalgets forslag til bestemmelse, og viderefører forslaget i lovens § 35.

9.7 Om innførsel og utsetting

Gjeldende rett

Viltforskriften § 25 inneholder forbud mot å innføre, flytte eller sette ut vilt på Svalbard.

Røyeforskriften §§ 7 og 8 inneholder forbud mot å innføre fisk eller rogn av fisk og andre levende ferskvannsorganismer til Svalbard, og videre et forbud mot kultiveringstiltak.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen §§ 34 og 35 forbud mot innførsel og utsetting av villlevende planter og dyr på Svalbard. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 6.3.4.10, hvor det blant annet heter at:

«Selv om de fleste arter ikke har overlevelsesmuligheter på Svalbard, kan konsekvensene tenkes å bli store dersom nye arter skulle være i stand til å etablere seg. Det bør imidlertid være adgang til å gi tillatelse etter en nærmere vurdering av følgene, noe som f.eks. kan være aktuelt dersom det skulle bli tale om reintroduksjon av bestander. For innførsel bør hjemmelen til regulering være mer omfattende enn for utsetting, slik at den kan tjene til effektiv gjennomføring på Svalbard av Norges forpliktelser etter Washingtonkonvensjonen av 1973 om internasjonal handel med truede arter (CITES). En effektiv kontroll på Svalbard vil være et lite bidrag til beskyttelse av truede arter andre steder i verden, som fremfor alt er truet av den beskatning som skyldes etterspørsel forårsaket av et internasjonalt marked.

Også preparering og preparantvirksomhet bør kunne reguleres på Svalbard på tilsvarende måte som på fastlandet. Utvalget foreslår derfor en hjemmel for forskrifter om dette, jf. utk § 36.»

Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag om forbud mot innførsel kommenteres bare av *Direktoratet for naturforvaltning*, som foreslår noen presiseringer og lovtekniske endringer. Direktoratet uttaler dessuten at kultivering bør nevnes spesielt, fordi kultivering kan omfatte flere tiltak enn utsetting og flytting.

Norsk Polarinstitutt kommenterer i sin høringsuttalelse utvalgets forslag til bestemmelse om utsetting og flytting av organismer, jf. utredningen § 35, som sier at ingen, uten tillatelse fra miljøvernmyndigheten, må sette ut planter og dyr som ikke finnes naturlig på Svalbard fra før, eller flytte stedegne plante- og dyrearter til andre områder på Svalbard. Det heter om dette i polarinstituttets høringsuttalelse blant annet at:

«Denne paragrafen skal blant annet hjemle tillatelse gitt ved enkeltvedtak til å holde fauna i fangenskap. Dette fremgår ikke klart av paragrafen. NP vil foreslå at det tilføyes et punkt c - «ta inn syke, skadde eller forlatte dyr for senere kortvarig hold i fangenskap.»

Departementets merknader

Departementet støtter ikke Norsk Polarinstituttets forslag, og viser i denne forbindelse til lovens § 37, som inneholder en generell unntakshjemmel som har karakter av en sikkerhetsventil. Bestemmelsen vil særlig kunne få anvendelse for unntak for vitenskapelige formål. Regler om adgangen til å holde viltlevende dyr i fangenskap og om forsøk på dyr forutsettes gitt i medhold av dyrevernloven 20. desember 1974 nr. 73, som etter sin § 33 gjelder på Svalbard. Departementet viderefører derfor ikke polarinstituttets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger når det gjelder lovfesting av et forbud mot innførsel. Departementet støtter videre Direktoratet for naturforvaltning i at kultivering bør nevnes spesielt i forbindelse med bestemmelsen om utsetting og flytting, og viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag med noen mindre lovtekniske endringer i lovens §§ 26 og 27.

10 Kulturminnevern

10.1 Innledning

Kulturminner er spor etter menneskelig virksomhet. Sporene etter menneskelig opphold på Svalbard skriver seg fra 400-årsperioden fra Wilhelm Barentz kom til øygruppen og frem til i dag. Den menneskelige aktiviteten har gjennom disse 400 årene vært knyttet til høsting av naturressurser gjennom fangst og mineraluttak, samt til vitenskapelig utforskning av dem.

Kulturminnene og deres nære omgivelser er sårbare. Naturlige prosesser som vindslitasje, råte, erosjon og besøk av isbjørn bryter over tid ned kulturminnene, og kan til og med fjerne dem helt på relativt kort tid, for eksempel som følge av kysterosjon.

Kulturminneforvaltningens hovedoppgave er å sikre at et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer bevares som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Departementet viser til St. meld. nr. 9 (1999-2000), hvor det i kap 6.3.5 blant annet heter at:

«En restriktiv praksis i forhold til aktiviteter og inngrep som kan skade eller redusere verdien av kulturminnene, vil fortsatt være det viktigste elementet i kulturminneforvaltningen på Svalbard. Dette gjelder såvel i forsknings- som i næringssammenheng. Dette er nødvendig for å oppfylle regjeringens miljømål på kulturminneområdet, og er dessuten en oppfølging av forpliktelsene om å opprette «arkeologiske reserver», som Norge har påtatt seg under Maltakonvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv. Overvåking, informasjonstiltak, steds-tilpasset tilrettelegging på utsatte lokaliteter, arealplanlegging i bosetningene, samt vurdering av nye verneområder og vurdering av adgangsbegrensning på noen av de mest utsatte lokalitetene, vil være blant de sentrale virkemidlene i de nærmeste årene.»

Det vises videre til kap 4.2.3.8 ovenfor, om konvensjonen om vern av Europas arkitekturarv og konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarv.

10.2 Overordnet prinsipp om forvaltning av kulturminner

Gjeldende rett

Gjeldende forskrift om vern av kulturminner på Svalbard ble vedtatt ved kgl. res. 24. januar 1992 med hjemmel i svalbardloven § 4. Forskriftens formål, jf. § 1, er å:

«verne og ta vare på Svalbards kulturminner med deres egenart og variasjon, som et ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning, og å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som grunnlag for nåværende og fremtidige generasjoners opplevelse, forståelse, trivsel og virksomhet.»

Utvalgets forslag

Utvalget mener, på bakgrunn av at vern av kulturminner er bevaring av ikke-fornybare ressurser, at det er svært viktig å fokusere på kulturminneverdier i nåtiden for å sikre kilde- og opplevelsesverdien for fremtiden. Utvalget foreslår derfor som et overordnet prinsipp, jf. § 38, at:

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

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Det overordnede prinsippet klargjør et av formålene med miljøloven, nemlig betydningen av å se natur- og kulturmiljøet i sammenheng. Dette er av særlig betydning på Svalbard, hvor det er utnyttelsen av øygruppas naturressurser gjennom 400 år som har gitt opphav til kulturminnene.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til overordnet prinsipp i lovens § 38.

10.3 Fredete kulturminner

10.3.1 Gjeldende rett

Forskrift om kulturminner på Svalbard 24. januar 1992 nr. 34 (kulturminneforskriften) definerer kulturminner som spor etter menneskelig virksomhet i fortiden, og skiller mellom faste og løse kulturminner. Med faste kulturminner menes kulturminner som er fysisk knyttet til grunnen, mens løse kulturminner ikke er fysisk knyttet til grunnen.

Faste kulturminner som skriver seg fra 1945 eller tidligere er automatisk fredet, jf. kulturminneforskriften § 5. Begrepet automatisk fredet (legalfredning) innebærer at fredningen ble innført ved forskriftens vedtakelse og følger direkte av den.

Graver og gravrester er automatisk fredet uansett alder, jf. § 5 annet ledd. Rundt de automatisk fredete faste kulturminnene gjelder det en sikringssone på 100 meter regnet fra kulturminnets «synlige eller kjente ytterkant», jf. § 6. Sikringssonen anses etter forskriften som en del av kulturminnet. Av hensyn til kulturminner i områder som er i bruk, har Sysselmannen adgang til å fastsette en mindre sikringssone, enten rundt hele eller i en eller flere retninger, jf. § 6 første ledd tredje punktum.

Et kulturminne som er yngre enn 1945 og som ikke omfattes av § 5 annet ledd om graver, kan fredes ved enkeltvedtak av Riksantikvaren dersom det har særskilt kulturhistorisk verdi, jf. § 7. Bestemmelsene om sikringssone gjelder ikke for kulturminner som fredes med hjemmel i § 7. For å sikre et område rundt slike kulturminner vil Riksantikvaren måtte vedta områdefredning etter § 20.

Løse kulturminner som skriver seg fra 1945 eller tidligere er automatisk fredet dersom de har «tilknytning til menneskelig virksomhet på Svalbard». Ifølge foredraget til den kongelige resolusjon om forskriften vil bestemmelsen

«ikke innebære begrensninger i rådigheten over gjenstander som fremdeles brukes av eieren».

Løse kulturminner som er yngre enn 1945 kan fredes dersom de har særskilt kulturhistorisk verdi, jf. § 18.

10.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å opprettholde skillet mellom faste og løse kulturminner i den nye loven, men å omdefinere skjelettresten på slakteplasser til faste kulturminner. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 6.4.6.2, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget mener skjelettresten på slakteplasser for dyr har en tilknytning til lokaliteten der slaktingen foregikk som gjør at det bør anses som et fast kulturminne, og at det også bør være sikringssone rundt disse kulturminnene. I gjeldende rett er skjelettresten på slakteplasser løse kulturminner og har ikke sikringssoner. Begrunnelsen for at skjelettresten anses som løse kulturminner i gjeldende rett, se kulturminneforskriften § 17, er at skjelettrestene ikke er fysisk festet til grunnen. Etter utvalgets mening er det tilhørigheten til slakteplassen og ikke om skjelettdelene sitter fast i grunnen, som bør være avgjørende for om et kulturminne skal anses for å være fast og begrunne en sikringssone.

Utvalget foreslår videre at fredning av skjelettresten på slakteplasser for dyr utvides til å gjelde skjelettresten etter hvaler generelt og ikke bare hvithval. Selv om hoveddelen av de større konsentrerte beinansamlingene etter hvalfangsten skriver seg fra hvithval, finnes det også skjelettresten fra fangst av andre hvalarter. Det antas at generaliseringen vil forenkle formidling om og håndheving av denne bestemmelsen.»

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende aldersgrense på 1945 for både løse og faste kulturminner i angivelsen av hva som er automatisk fredet.

Kulturminneforskriften gir i § 20 Riksantikvaren hjemmel for å i særlige tilfelle frede et område rundt et kulturminne (utenfor sikringssonen), så langt dette er nødvendig, for å sikre virkningen av kulturminnet i miljøet, eller for å verne vitenskapelige interesser som knytter seg til det. Utvalget mener imidlertid at behovet for slik områdefredning kan ivaretas gjennom hjemmel til å fastsette en større sikringssone enn 100 m, og foreslår at Sysselmannen i tråd med dette kan fastsette en større sikringssone rundt et kulturminne.

Utvalget foreslår videre at direktoratet skal kunne avgjøre hva som er et fredet fast eller løst kulturminne i tvilstilfelle, og at direktoratet kan oppheve fredning av bestemte kulturminner, jf. utredningen § 39.

Utvalget viderefører i hovedsak bestemmelsen om midlertidig fredningsvedtak og saksbehandlingsregelen for slike vedtak, og foreslår at vedtaksfredning skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Riksantikvaren (RA) skriver at de er enige med utvalgets vurdering av hva som bør anses som henholdsvis løse og faste kulturminner, da det er selve slakteplassen med tilhørende skjelettresten som er kulturminnet. RA sammenligner med fredning av vrak, hvor selve vraket er fredet sammen med lasten.

Riksantikvaren er videre enig med utvalget i at det vil være tilstrekkelig hjemmel for vern av områder rundt et kulturminne når det gis adgang til å fastsette en utvidet sikringssone rundt kulturminnet og det gis adgang til å frede et kulturmiljøområde.

Også *Arkeologisk museum i Stavanger* støtter en omdefinering av slakteplasser, slik at skjelettresten på slakteplasser anses som faste kulturminner.

Statens kulturminneråd mener at utvalgets forslag til § 39 annet ledd annet punktum bør konkretiseres. De foreslår følgende ordlyd på bestemmelsen:

«Direktoratet avgjør i tvilstilfelle hva som er et fredet fast eller løst kulturminne. Direktoratet kan også oppheve fredning av bestemte kulturminner, som er til vesentlig skade for mennesker eller naturen omkring, eller når andre særlige grunner foreligger.»

Kulturminnerådet mener at en slik ordlyd vil medføre at bestemmelsen blir et naturlig supplement til § 45 om skjøtsel og vedlikehold for å unngå skade på mennesker og dyr.

Svalbardrådet, *Norges jeger- og fiskerforbund* og *Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening* mener at utvalgets forslag til § 40 bør konkretiseres i form av en liste/eksempler på hva som dekkes av begrepet «særlige grunner» og som skal være tilstede for at Sysselmannen skal kunne treffe midlertidig fredningsvedtak.

10.3.4 Departementets merknader

Departementet er enig med utvalget i at skillet mellom løse og faste kulturminner bør opprettholdes, og at skjelettresten på slakteplasser for hvalross og hval, og i forbindelse med selvskudd for isbjørn bør defineres som faste kulturminner. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag i lovens § 39.

Skjelettresten på slakteplasser for hvalross og hval, og i forbindelse med selvskudd for isbjørn er fredet uavhengig av alder. Departementet mener at menneskegraver bør ha minst like godt vern. Utvalget har, med bakgrunn i at det ikke finnes menneskegraver på Svalbard som er yngre enn 1945, ut over de som reguleres gjennom kirkegårdsvedtekter gitt av Stiftsdireksjonen for Svalbard 20. oktober 1994 om kirkegårdsforvaltning i Longyearbyen, satt en tidsgrense for den automatiske fredningen av slike på 1945 eller tidligere. Departementet mener imidlertid at det er mest hensiktsmessig å videreføre regelen i gjeldende forskrift på dette området, slik at også alle spor etter menneskegraver er automatisk fredet (legalfredet) uavhengig av alder, jf. lovens § 39 annet ledd.

Departementet foreslår visse endringer i utvalgets forslag til § 39 om fredete kulturminner. Etter departementets mening har utvalgets forslag en noe uheldig systematikk ved at bokstavene c) og d) begge er underpunkter av a) faste kulturminner. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i lovens § 39 som er noe mer i tråd med dagens kulturminneforskrift og kulturminneloven, som gjelder for fastlandet.

Departementet støtter videre utvalgets vurderinger når det gjelder behov for hjemmel til å frede områder rundt et kulturminne (ut over sikringssonen), jf. kulturminneforskriften § 20. Departementet er enig med utvalget i at adgangen til å fastsette en utvidet sikringssone rundt et kulturminne, og adgangen

til å frede kulturmiljøområder gir et tilstrekkelig vern av området rundt et fredet kulturminne, jf. kap 8.4.2.4 om kulturmiljøområder.

Departementet støtter utvalget i at det ikke er hensiktsmessig med en liste med eksempler over «særlig grunner» som må foreligge for at Sysselmannen kan gi vedtak om midlertidig fredning, jf. § 40. Slike lister med eksempler vil ikke være uttømmende, de kan over tid bli misvisende og har ofte vist seg å få en utilsiktet begrensende virkning, selv om det uttrykkelig sies at listen ikke skal tolkes uttømmende. Departementet viderefører på denne bakgrunn ikke forslaget fra Svalbardrådet, Norges jeger- og fiskerforbund og Longyearbyen Jeger- og Fiskerforening.

10.4 Innholdet av fredningen

Gjeldende rett

Kulturminneforskriften § 9 angir virkningen av at et fast kulturminne er fredet. Det er etter denne forbudt å skade, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller skjemme fredet fast kulturminne eller sette i gang tiltak som kan fremkalle at slikt skjer. Forbudet gjelder innenfor sikringssonen som nevnt i § 6. I tillegg er det etter § 9 annet ledd ikke tillatt å slå leir, sette opp telt, brenne bål eller foreta lignende aktiviteter på vegetasjonsdekket mark innenfor sikringssonen. Sysselmannen har adgang til å gjøre unntak for så vidt gjelder aktiviteter som nevnt i annet ledd.

Virkningen av at et løst kulturminne er fredet, er at det er forbudt å «skade» kulturminnet eller fjerne det fra funnstedet jf. § 19.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre innholdet i forbudet mot å skade fredede løse og faste kulturminner, inkludert sikringssonen, jf. utredningen § 42.

Høringsinstansenes syn

Det er kun *Sysselmannen på Svalbard* som kommenterer utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen om fredningens innhold. Sysselmannen skriver i sin høringsuttalelse at de foreslåtte bestemmelsene om vern og ivaretagelse av kulturminner er et godt virkemiddel for forvaltningen av så vel faste som løse kulturminner. Sysselmannen savner imidlertid en fleksibel adgang til å håndtere den akkumulerte effekten av ferdsel innenfor sikringssonen. Sysselmannen skriver at det i dag ikke er noen slik hjemmel for å regulere ferdsel, blant annet for å hindre slitasje over tid, innenfor sikringssonen. Sysselmannen ber om at det inntas en bestemmelse i § 42 annet ledd som gir adgang for Riksantikvaren eller Sysselmannen til å regulere ferdsel innenfor sikringssonen rundt fredete kulturminner. Videre mener Sysselmannen at forbudet mot bålbrekking, oppsetting av telt mv. innenfor sikringssonen bør gjøres generelt for å unngå skjønnsmessige kriterier for hva som eventuelt anses som vegetasjon eller ikke, noe som Sysselmannen mener vil lette oppsynet med og håndhevingen av bestemmelsen.

Departementets merknader

Departementet støtter Sysselmannens vurderinger, både når det gjelder behov for en mer fleksibel ordning for å kunne håndtere den akkumulerte virkningen over tid av ferdsel i sikringssonen, og når det gjelder å gjøre forbudet mot bålbrenning, oppsetting av telt mv. innenfor sikringssonen generelt, slik at diskusjoner av hva som i det enkelte tilfelle anses som vegetasjon unn-gås. Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag med Sysselmannens forslag til endringer i lovens § 42.

10.5 Eiendomsrett for fredete løse kulturminner

10.5.1 Gjeldende rett

Kulturminneforskriften § 19 oppstiller plikt til å melde fra til Sysselmannen om eventuelle funn av fredete, løse kulturminner. I medhold av § 16 er fredete gjenstander statens eiendom dersom det ikke er rimelig mulighet til å finne ut om det er noen eier eller hvem som er eieren. Riksantikvaren kan imidlertid i medhold av § 19 siste ledd overlate et kulturminne til finneren, og i medhold av denne kan finneren av fredete kulturminner tilstås finnerlønn.

10.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre deler av gjeldende rett, men foreslår å oppheveplikten til å melde fra om funn, og hjemmelen for finnerlønn. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 6.4.6.4, hvor det blant annet heter at:

«Etter gjeldende rett har den som finner et løst kulturminne meldeplikt til Sysselmannen, jf. kulturminneforskriften § 19. Meldeplikten ble først innført i forskriften av 1974, før det var gjennomført noen form for registrering av kulturminner. Behovet var større for en slik bestemmelse den gang enn det er nå. Videre var forvaltningens aktivitet og aksjonsradius mindre. Sysselmannen har opplyst at det er svært sjelden noen melder om slike funn. Utvalget foreslår at meldeplikten opphører. Det presiseres at det er den straffesanksjonerte rettsplikten som foreslås å opphøre, og at det fortsatt bør oppfordres til, som en god skikk, å melde fra om løse kulturminner som oppdages i terrenget.

Utvalget foreslår at gjeldende regel om finnerlønn ikke videreføres, jf. forskriften § 19. Bestemmelsen gir ingen rett til finnerlønn, og miljøvernmyndighetene vil kunne vurdere å gi finnerlønn uavhengig av om det er lovbestemt. Utvalget mener endringen vil ha liten betydning da bestemmelsen nesten ikke har vært i bruk (så langt utvalget erfarer er det kun gitt finnerlønn en gang siden 1992).»

10.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Riksantikvaren* som kommenterer utvalgets forslag. Riksantikvaren skriver i sin høringsuttalelse at han er enig i at ordningen med finnerlønn kan oppheves, men at utkastet synes vanskelig tilgjengelig når det gjelder hvorledes allmennheten skal forholde seg til funn som oppdages i felten.

10.5.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets vurderinger.

Departementet er ikke enig med Riksantikvaren i at det er uklart hvorledes allmennheten skal forholde seg til funn i felten. Lovens § 42 gir forbud mot å skade, grave ut, flytte, fjerne, forandre, tildekke, skjule eller skjemme et fredet kulturminne med sikringssone, eller sette i gang tiltak som kan medføre fare for at slikt skjer. Videre sies det uttrykkelig at det er den straffesaksjonnerte plikt til å varsle om funn som oppheves, og at det fortsatt anses om god skikk å varsle om funn. Det hører imidlertid ikke hjemme i en lovtekst å gi regler om god skikk. Det vil være opp til Sysselmannen å informere om slikt.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til bestemmelse om eiendomsrett for fredete løse kulturminner i lovens § 43, og støtter utvalget i at bestemmelsene om finnerlønn og straffesaksjonert plikt til å melde om funn oppheves.

10.6 Tiltakshaverens plikter

Gjeldende rett og utvalgets forslag

Kulturminneforskriften §§ 10 og 12 inneholder regler om at den som planlegger å sette i verk tiltak må undersøke om tiltaket vil kunne virke inn på et fast kulturminne. Dersom det er tilfelle, må tiltakshaver dokumentere og konservere funnet, og innen 1 år avlevere funnet til Sysselmannen.

Utvalget foreslår å videreføre disse bestemmelsene i utredningen § 44.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag, og departementet støtter utvalgets vurderinger. Bestemmelsen konkretiserer både aktsomhetsplikten ved å lovfeste uttrykkelig en plikt til å undersøke om tiltaket kan virke inn på faste, fredete kulturminner, og videre prinsippet om at miljøpåvirker betaler, ved at det er tiltakshaver som må betale for både undersøkelser, dokumentering og konservering av eventuelle funn.

Departementet mener imidlertid at utvalgets forslag til bestemmelse er uklar for så vidt gjelder hva tiltakshaveren skal gjøre, ut over å dokumenter og konservere eventuelle funn, dersom det viser seg at tiltaket vil virke inn på faste kulturminner. For å unngå misforståelser fra tiltakshavers side om hvorledes han/hun skal forholde seg i tilfelle undersøkelsen leder frem til funn foreslår departementet å presisere bestemmelsen slik at det kommer klart frem at det må søkes dispensasjon etter §§ 57-58 dersom det viser seg at tiltaket kommer i konflikt med et kulturminne i strid med § 42.

Departementet mener videre at det kan være behov for en klar bestemmelse som gir direktoratet anledning til å vurdere, eventuelt stoppe arbeidet dersom ukjente funn dukker opp under arbeidets gang, og har justert § 44 i tråd med dette.

Departementet støtter for øvrig utvalgets forslag, og viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om tiltakshaverens plikter i lovens § 44, med de ovenfor nevnte endringer.

10.7 Undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold

10.7.1 Gjeldende rett

I medhold av kulturminneforskriften § 13 har Sysselmannen adgang til å «søke etter, registrere, måle opp og avbilde fredede kulturminner». Bestemmelsen gir hjemmel for Sysselmannen til å gjennomføre undersøkelser eiere eller brukere av kulturminner ellers vil kunne nekte.

Sysselmannen kan videre utføre vedlikehold som er nødvendig for å «pleie og anskueliggjøre» fredede faste kulturminner, jf. § 14 første ledd bokstav a.

Riksantikvaren kan gi tillatelse til utgraving eller andre tiltak når det er nødvendig for å granske «slike kulturminner», jf. § 14 første ledd bokstav b. Dersom kulturminnet er i bruk, er det en forutsetning at eieren eller brukeren har gitt samtykke til tiltaket. Uansett om samtykke gis, kan Riksantikvaren etter forutgående varsel sørge for at kulturminnet ikke forfaller, jf. § 15.

10.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett og foreslår dessuten å lovfeste at direktoratet kan pålegge eieren eller brukeren av et fredet kulturminne forfallshemmende tiltak. Utvalgets forslag til § 45 om undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold lyder som følger:

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

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

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

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

10.7.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun Riksantikvaren og Trust Arktikugol som kommenterer utvalgets forslag til bestemmelse om undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold. *Trust Arktikugol* skriver i sin høringsuttalelse at § 45 bør kompletteres med følgende bestemmelse:

«Faste kulturminner og historiske minner som er skjult under jorden, skal før de registreres som fredete objekter, på forhånd undersøkes av spesialister, inkludert ved hjelp av arkeologiske utgravninger.»

Riksantikvaren understreker i sin uttalelse at det kun er det vanlige, daglige vedlikehold som Sysselmannen kan sette i verk i medhold av annet ledd. Riksantikvaren mener at vedlikeholdsarbeider som går ut over vanlig vedlikehold

bare kan skje etter godkjenning av Riksantikvaren, slik at Sysselmannen må søke Riksantikvaren om tillatelse til å foreta slike arbeider.

10.7.4 Departementets merknader

Når det gjelder Trust Arktikugols merknad om på forhånd å undersøke kulturminnene, viser departementet til St. meld. nr. 22 (1994-95) kap 6.6.3, hvor det blant annet heter at:

«Med utgangspunkt i bevisstheten om at kulturminner er en ikke-fornybar ressurs og at antallet arkeologiske lokaliteter er svært begrenset, har norske myndigheter i dag en restriktiv praksis når det gjelder dispensasjoner for å gjennomføre rene forskningsutgravninger. Denne praksis vil bli opprettholdt.»

Departementet viderefører på denne bakgrunn ikke Trust Arktikugols forslag.

Departementet støtter Riksantikvaren i at Sysselmannen kun kan sette i verk det vanlige, daglige vedlikehold, og at tiltak ut over dette bør ha godkjenning fra Riksantikvaren.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag i lovens § 45 med den ovenfor nevnte endring.

10.8 Om utførsel av kulturminner

Gjeldende rett

Gjeldende kulturminneforskrift inneholder i § 21 et forbud mot å utføre fra Svalbard fredete kulturminner som er funnet eller har sin opprinnelse på Svalbard.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre de strenge reglene om utførsel av kulturminner fra Svalbard og skriver om dette i utredningen kap 6.4.6.7, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget mener at Svalbards kulturminner i størst mulig grad bør bevares på Svalbard som en del av øyas kulturhistorie, og viser til planene om et magasin i Longyearbyen. Et slikt magasin vil gjøre det mulig å føre en meget restriktiv praksis når det gjelder utførsel, og også legge til rette for tilbakeføring av kulturminner som i dag oppbevares i en rekke norske og utenlandske institusjoner.»

Høringsinstansenes syn

Det er flere av høringsinstansene som kommenterer planene om et magasin i Longyearbyen og utvalgets vurdering om at et slikt magasin også vil kunne legge til rette for tilbakeføring av kulturminner som i dag oppbevares i en rekke norske og utenlandske institusjoner.

Departementets merknader

Departementet viser til St. meld. nr. 9 (1999-2000) hvor spørsmålet om et slikt magasin er vurdert.

Departementet støtter for øvrig utvalget i at de strenge reglene om utførsel av kulturminner fra Svalbard bør videreføres. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag i lovens § 46.

10.9 Om tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander

Miljøverndepartementet har fremmet forslag til endringer i lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) på bakgrunn av norsk tiltredelse til Det internasjonale institutt for ensartet privatretts (Unidroit) konvensjon om stjalne eller ulovlig utførte kulturgjenstander (Ot.prp. nr. 75 (1999-2000) Om lov om endringer i kulturminneloven, hevdsloven og godtroervervloven). Konvensjonen inneholder bestemmelser som regulerer tilbakesendelse av stjalne eller ulovlig utførte kulturgjenstander. Proposisjonen har vært behandlet i Stortinget, og ble vedtatt 23. november 2000. Lovendringene vil tre i kraft fra den tid konvensjonen trer i kraft for Norge, sannsynligvis sommeren 2001. Stortingsproposisjon om tiltredelsessamtykke fremmet av UD ble behandlet 31. oktober 2000.

Departementet vurderer det slik at konvensjonen bør omfatte Svalbard, i tillegg til Jan Mayen og bilandene, noe som også er i overensstemmelse med høringsuttalelsene til Ot.prp. nr. 75 (1999-2000) om lov om endringer i kulturminneloven, hevdsloven og godtroervervloven.

Når det gjelder stjalne kulturminner vil endringer i hevdsloven og godtroervervloven ha direkte anvendelse på Svalbard, jf. svalbardloven § 2.

Fordi kulturminneloven ikke gjelder på Svalbard, foreslår departementet at det tas inn en henvisning til kulturminnelovens bestemmelser om tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander, jf. kulturminneloven §§ 23 a - 23 f, i svalbardmiljøloven § 46 siste ledd.

11 Planlegging i bosettingene

11.1 Innledning

Arealplanlegging skal legge til rette for samordning av de ulike interessene som knytter seg til arealdisponering i bosettingene. Planene skal dessuten sikre at bygninger og anlegg utformes på en estetisk tilfredsstillende måte.

Utviklingen av nye næringer og virksomheter de senere årene har ført til økende etterspørsel etter arealer i og omkring bosettingene på Svalbard, spesielt Longyearbyen. I de senere årene har byggeaktiviteten vært stor. Virksomhet som foregår med utgangspunkt i bosettingene er den viktigste kilden til ferdsel og annen aktivitet som kan påvirke naturmiljøet utenfor bosettingene.

11.2 Arealplanleggingens formål og reglenes virkeområde

Gjeldende rett

Forskrift om arealplanlegging i bosettingene på Svalbard 24. januar 1997 nr. 37 (arealplanforskriften) inneholder regler som blant annet sier at det skal være arealplaner for planområdene, regler om planprosess, planens innhold (kart og bestemmelser), melding om tiltak, statlig plan mv.

Forskriften gjelder for følgende bosettinger på Svalbard: Longyearbyen, Svea, Ny-Ålesund, Barentsburg og Pyramiden. Planområdenes avgrensning er vist ved kart som følger forskriften.

Utvalgets forslag

Utvalget mener at arealplanforskriften i hovedsak er godt tilpasset forholdene i bosettingene på Svalbard, og foreslår derfor å videreføre forskriften med noen mindre endringer. Utvalget har i tillegg valgt å drøfte noen punkter på nytt, blant annet overføring av planansvar til et lokalt folkevalgt organ på bakgrunn av innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen.

Utvalget viderefører både arealplanforskriftens formålsbestemmelse og bestemmelsen om at planområdene skal fastsettes i forskrift, jf. utredningen § 47.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er kun *Trust Arktikugol* som kommenterer utvalgets forslag. Trust Arktikugol viser i sin høringsuttalelse til et memorandum fra Den russiske føderasjons utenriksministerium av 21. oktober 1996, når det gjelder utvalgets forslag til bestemmelser om arealplanlegging i planområdene (§§ 47-54 og 57). Her vises det til svalbardtraktaten, og det heter om dette blant annet at:

«En rekke teser i utkastet gir en utvidet tolkning av art 21 i svalbardtraktaten av 1920, og går utover de rammene for miljøvern som er fast-

satt i denne, i det de norske myndighetene praktisk talt på hvert stadium av arealplanlegging og iverksetting av arealplaner vil innføre streng kontroll med økonomisk virksomhet i de begrensede områdene ved de russiske tettstedene.»

Departementet er enig med utvalget i at de foreslåtte regler i lov om miljøvern på Svalbard ligger innenfor svalbardtraktatens rammer. Departementet viser til kap 4.2.2 ovenfor for en nærmere omtale av forholdet til svalbardtraktaten.

Departementet er generelt av den oppfatning at det foreliggende forslag til bestemmelser om arealplanlegging innebærer en komprimering, forenkling og forbedring av eksisterende forskrift.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til bestemmelser om arealplanleggingens formål og reglenes virkeområde.

11.3 Ansvar for utarbeiding av arealplan

11.3.1 Gjeldende rett

På fastlandet er det, i medhold av plan- og bygningsloven, kommunene som er planansvarlige. Fordi det ikke er kommuner på Svalbard, er planansvaret lagt til grunneier eller den grunneier bemyndiger. Det er således Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK) som er planansvarlig i Svea, Kings Bay i Ny-Ålesund, det russiske gruveselskapet Trust Arktikugol i Pyramiden og Barentsburg, mens Svalbard Samfunnsdrift har fått delegert planansvar fra SNSK i Longyearbyen.

11.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre hovedregelen om at grunneier i bosettingen er planansvarlig, jf. utredningen § 48. På bakgrunn av prosessen med innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen foreslås det i tillegg hjemmel for departementet til å bemyndige et annet organ som planansvarlig. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 7.1.3, hvor det blant annet heter at:

«Proessen om innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen er nå kommet så langt at utvalget mener miljøvernloven bør utformes med sikte på å kunne overføre noen oppgaver til et lokalt folkevalgt organ. En oppgave som ofte er blitt nevnt som eksempel i lokaldemokratiseringsprosessen, er planansvaret og godkjenning av arealplaner. Utviklingen i de ulike bosettingene er imidlertid så forskjellig at lovforslaget bør inneholde både bestemmelser for å videreføre dagens system med grunneieren som planansvarlig og Sysselmannen som godkjenningsmyndighet, og et system hvor et lokalt folkevalgt organ kan bli planansvarlig og få godkjenningsmyndighet.»

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har merknader til bestemmelsen om hvem som skal være planansvarlig. *Nærings- og handelsdepartementet* (NHD) skriver i sin høringsuttalelse at de ser det som hensiktsmessig at planansvaret vil kunne overføres til et folkevalgt organ, og skriver videre at de legger til grunn at formuleringen i § 48 «eller den departementet bemyndiger» kun skal tolkes å være et folkevalgt organ, slik at dagens ordning følges der hvor det ikke er

et slikt folkevalgt organ. De skriver at grunneiere uansett må få anledning til å uttale seg før departementet fastsetter hvem som skal være planansvarlig for planområdet.

Også *Svalbard samfunnsdrift (SSD)/Svalbard næringsutvikling (SNU)* skriver i sin felles høringsuttalelse at grunneiers uttalelse må innhentes før en eventuell bemyndigelse av annen planansvarlig enn grunneier foretas.

11.3.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at grunneier fortsatt bør være planansvarlig, men at det også bør gis adgang til å overføre planansvaret til Longyearbyen lokalstyre som ledd i innføringen av lokaldemokrati i Longyearbyen. Det tas sikte på å innføre lokaldemokrati i Longyearbyen fra 1. januar 2002, og det vil etter departementets mening være naturlig at planansvaret for Longyearbyen overføres til Longyearbyen lokalstyre i den forbindelse.

Departementet støtter NHD og SSD/SNU i at grunneiere bør høres før planansvaret eventuelt overføres til et lokalt folkevalgt organ. Det følger imidlertid både av forvaltningsloven selv, og av god forvaltningskikk, at partene skal varsles og gis mulighet til å uttale seg før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16. Det anses derfor ikke nødvendig å ta inn regler om dette i svalbardmiljøloven.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om ansvar for utarbeiding av arealplan i lovens § 48.

11.4 Arealplanens innhold

11.4.1 Gjeldende rett

Arealplanforskriften § 3 definerer plan som «arealplan med utfyllende bestemmelser som viser eksisterende og fremtidig arealbruk.» Forskriften angir ulike arealbruksformål som skal kartfestes, og det kan i tillegg gis rettslig bindende bestemmelser til planen, eller føringer for praktisering av planen i form av retningslinjer. I tillegg er det kvalitetskrav til planen som sier at det skal dokumenteres hvordan hensynet til miljø, herunder natur- og kulturminneresurser og samfunn, herunder estetikk og barns behov er ivaretatt i planen, jf. § 5, siste ledd.

Det er, til forskjell fra fastlandets system med flere planer på ulikt detaljnivå, snakk om én plan. Denne ene planen kan imidlertid detaljeres etter behov i de enkelte bosettinger.

Plandokumentet vil således vanligvis bestå av følgende deler, jf. arealplanforskriften § 5:

- beskrivelse av planen
- arealbruksformål og plankart
- bindende bestemmelser
- veiledende retningslinjer
- kvalitetskrav til planen.

For en nærmere omtale av de ulike delene vises det til utvalgets omtale i utredningen kap 7.1.2.2.

11.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre arealplanforskriften også med hensyn til planenes innhold, jf. utredningen kap 7.1.3.

Plankartet deles inn i ulike arealbruksformål, og utvalget foreslår å innføre to nye kategorier; hytteområder og forskningsområder. Hyttebygging innenfor planområdet skal foretas i områder avsatt til hytteformål.

Forskning er et av regjeringens satsingsområder på Svalbard, og utvalget peker på at det er vesentlig for mye av forskningen at det ikke foregår aktivitet som kan forstyrre de vitenskapelige undersøkelsene. Utvalget har funnet at planprosessen vil være en hensiktsmessig arena for interesseavveiningene som må ligge til grunn for å avsette områder til forskningen innenfor planområdene.

Hensynet til miljø og lokalsamfunn kan sees på som kvalitetsaspekter ved planleggingen, og utvalget foreslår at det skal være krav til redegjørelse for hvordan disse hensyn blir ivaretatt i planen.

Utvalget skriver videre:

«Kravet til dokumentasjon av miljø og andre samfunnsmessige hensyn i planen er på et overordnet nivå. I planene vil det for eksempel for næringsområder vanligvis ikke bli angitt hvilken type næringsvirksomhet som kan etableres i området, men størrelsen på området vil kunne si noe om omfanget av virksomheten og betydningen av dette for miljø og lokalsamfunn skal dokumenteres.»

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag, særlig forslaget om å opprette to nye arealbruksformål.

SSD/SNU skriver i sin felles høringsuttalelse at de ikke kan se at det er behov for «hytteområder» som et eget arealbruksformål. De mener at hytteområder kan fastsettes som «natur- og friluftsområder med spredt fritidsbebyggelse». Videre anbefaler de at kulturminnehensyn tas ut av arealbruksformålet «kulturminne- natur og friluftsområder». *SSD/SNU* er videre skeptiske til at forskning innføres som eget arealbruksformål. *SSD/SNU* anbefaler dessuten at arealbruksformålet «veier, flyplasser etc» benevnes «viktige ledd i kommunikasjonssystemet», noe som tilsvarende plan- og bygningsloven.

NTNU skriver i sin høringsuttalelse at de støtter opprettelse av egne forskningsområder. *NTNU* skriver videre at de likevel ser muligheter for at det kan oppstå konflikter mellom forskere eller forskningsinteresser dersom konsentrasjonen av forskningsaktivitet i begrensede områder blir for høy. *NTNU* forutsetter derfor at loven inneholder bestemmelser som minimaliserer muligheten for konflikter.

Også *Svalbard Reiselivsråd* støtter opprettelsen av egne forskningsområder, og skriver at dette er en nødvendighet dersom ikke forskningen skal komme i konflikt med spesielt reiselivsnæringen.

Kings Bay skriver i sin høringsuttalelse at de som grunneier skulle ønske at det var hjemmel for å innføre forskningsområder også i tilliggende områder av arealplanområdet.

SSD/SNU anbefaler å åpne for en to-nivå planmodell, slik som på fastlandet. *SSD/SNU* mener at detaljplaner for delområder bør kunne utarbeides ved

behov innenfor rammene av en overordnet plan, og at slike områdeplaner bør kunne utarbeides på tiltakshaveres regning og risiko. Når det gjelder de foreslåtte arealbruksformålene, anbefaler SSD/SNU at «byggeområder» presiseres til «byggeområder, herunder bolig, erverv, offentlig bebyggelse, friområder og annet hver for seg eller i kombinasjon.»

Justisdepartementet skriver i sin høringsuttalelse at de er enige med utvalget i at forslaget til bestemmelse om planenes innhold er fleksibelt nok til at det med dagens aktivitetsnivå vil være tilstrekkelig med en plantype.

11.4.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets forslag om å opprette både egne forskningsområder og hytteområder, og viderefører derfor utvalgets forslag i lovens § 49 tredje ledd nr. 2 og 5. Når det gjelder potensielle konflikter innenfor et forskningsområde, viser departementet til utredningen kap 7.3.2, hvor utvalget blant annet skriver at:

«Utvalget vil peke på at lovverket ikke vil være et egnet virkemiddel for å hindre interessekonflikter mellom ulike forskningsprosjekter. Slike konflikter kan til en viss grad løses gjennom arealplanprosessen i bosettingene.»

Departementet er enig med utvalget og Justisdepartementet i at det er tilstrekkelig med en plantype på Svalbard. Departementet bemerker at selv om arealplanforskriften bygger på reglene i plan- og bygningsloven, er det, på bakgrunn av de oversiktlige forhold på Svalbard, ønskelig med et betydelig enklere plansystem enn det man har på fastlandet. Det er forholdsvis få virksomheter og aktører, få grunneiere og kun noen få planområder. Planområdene er imidlertid svært forskjellige og noen av dem er samfunn i meget rask endring. Reglene må derfor tilpasses de ulike planområdene på Svalbard. Departementet anser det verken nødvendig eller ønskelig å innføre plan- og bygningslovens system med planer på flere nivåer. De samme betraktninger gjelder også med hensyn til SSD/SNUs øvrige merknader, som hovedsakelig innebærer et ønske om et plansystem på Svalbard som er mer likt fastlandets ordning.

Departementet har for øvrig endret noe på utvalgets foreslåtte lovtekst når det gjelder arealplaner. For det første foreslår departementet å uttrykkelig lovfeste at også deler av en plan kan tas opp til revisjon jf. lovens § 49 annet ledd. Det vil, slik som SSD/SNU påpeker, i noen tilfelle være tungvint å revidere en hel arealplan for en bosetning. For at det foreslåtte fleksible system med kun én plan skal virke etter sin hensikt, bør det derfor etter departementets mening åpnes for delplaner. Ved utarbeidelse av slike delplaner kan også arealbrukskategoriene tas opp til revisjon. De samme regler gjelder etter departementets forslag for utarbeiding eller revisjon av en del av en plan, som for utarbeiding/revisjon av en arealplanplan for hele bosetningen, med unntak av at det ikke er nødvendig å utarbeide planprogram for delplaner, jf. § 50 tredje ledd.

Det er blitt etterlyst en benevnelse/definisjon på deler av en plan. Sysselmannen og SSD har ved praktiseringen av gjeldende forskrift i felles forståelse kalt slike planer for «områdeplaner». Departementet mener imidlertid at en

bedre betegnelse er «delplan», da slike planer ikke bare kan begrenses til visse områder innenfor planområdet, men også til visse tema.

For det andre finner departementet det, på bakgrunn av erfaringer med gjeldende forskrift, nødvendig å uttrykkelig lovfeste at planen skal redegjøre også for eventuelle virkninger for miljøet utenfor planområdet. Departementet foreslår en slik bestemmelse i lovens § 49 femte ledd siste punktum.

11.5 Om utarbeiding og vedtagelse av arealplanen

11.5.1 Gjeldende rett

Arealplanforskriften §§ 6-1 til 6-7 regulerer saksbehandlingen for arealplaner. Den planansvarlige er ansvarlig for å gjennomføre planprosessen og sørge for aktiv medvirkning fra berørte parter. Det kan opprettes et fast rådgivende planutvalg i hver bosetting som skal bidra i planarbeidet.

Saksbehandlingen er lagt opp slik at planene skal behandles ferdig lokalt, og godkjennes av Sysselmannen.

Konflikter forutsettes løst gjennom planprosessen. Statlige instanser og Sysselmannen har myndighet til å komme med innsigelse til arealplanene. Innsigelser avgjøres av Miljøverndepartementet, likeledes hvilke instanser som kan reise innsigelse. Sysselmannen er meglingsinstans i konfliktsaker, noe som tilsvarer systemet på fastlandet hvor fylkesmennene har tilsvarende roller i innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven.

Departementet kan utarbeide og vedta en plan dersom viktige utbyggings-, anleggs eller vernetiltak, eller andre samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig, jf. § 9.

11.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre arealplanforskriftens bestemmelser også når det gjelder saksbehandlingen, med noen mindre endringer. Som nevnt foreslår utvalget å åpne for overføring av planansvaret til et lokalt folkevalgt organ som en følge av lokaldemokratiseringsprosessen i Longyearbyen. I den forbindelse foreslår utvalget at fastlandets system med egengodkjenning av planer skal kunne innføres også i Longyearbyen, ved at Longyearbyen lokalstyre gis myndighet til å godkjenne planer dersom det ikke foreligger innsigelser.

Utvalget foreslår imidlertid både bestemmelser som viderefører dagens system med grunneier som planansvarlig og Sysselmannen som godkjenningsmyndighet, og et system hvor et lokalt folkevalgt organ kan bli planansvarlig og få godkjenningsmyndighet med Sysselmannen som klageinstans for vedtak truffet av et folkevalgt organ, jf. utredningen § 51. Forslaget, som innebærer lovfesting av to prosesser for utarbeidelse av arealplaner, har bakgrunn i de ulike forhold i de ulike bosettingene på Svalbard.

Utvalget foreslår å videreføre Sysselmannens kompetanse til å mekle mellom partene dersom enighet ikke nås, og Sysselmannens hjemmel for å godkjenne planen dersom enighet nås. Videre foreslås regelen om at departementet vedtar planen dersom enighet ikke nås videreført, jf. utredningen § 51.

11.5.3 Høringsinstansenes syn

Både *SSD/SNU* og *Nærings- og handelsdepartementet* (NHD) påpeker at også grunneiere bør gis lovfestet rett til å delta i planarbeidet, dersom planansvaret overføres til et lokalt folkevalgt organ. NHD uttaler videre at utvalgets lovforslag bør suppleres med bestemmelser som viser hvordan planforslag fra andre enn planansvarlig skal behandles.

Både *Direktoratet for naturforvaltning* og *Norges Naturvernforbund* uttaler at det bør vurderes nærmere om Sysselmannen bør kunne pålegge en konsekvensutredning i forbindelse med planlegging.

11.5.4 Departementets merknader

Departementet støtter *SSD/SNU* og *NHD* i at også grunneiere bør gis rett til å delta i planprosessen dersom planansvaret overføres til et lokalt folkevalgt organ. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om dette i lovens § 50 annet ledd. Dette vil kunne bli aktuelt i Longyearbyen når Longyearbyen lokalstyre overtar som planansvarlig.

Departementet støtter videre *NHD* når det gjelder behovet for en regel om hvordan private planforlag skal behandles, og foreslår derfor en bestemmelse om private forslag i lovens § 51. Av denne fremgår det uttrykkelig at også andre enn planansvarlig kan fremme planforslag for planansvarlig. Slikt privat forslag kan gjelde både hel og delvis plan, selv om bestemmelsen nok vil være mest aktuell for å fremme delplaner i forbindelse med konkrete tiltak. Planansvarlig tar stilling til om det er grunn til å gå videre med planforslaget. Det er ikke klageadgang på et eventuelt vedtak fra den planansvarlige om ikke å gå videre med planen, men forslagsstilleren kan kreve å få dette spørsmålet behandlet av det faste utvalg for plansaker, der hvor slikt utvalg finnes, jf. § 50 første ledd annet punktum. Dersom planansvarlig ønsker å gå videre med planen er det de vanlig saksbehandlingsregler som gjelder for planprosessen videre.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det bør kreves konsekvensutredning av selve arealplanen, mener departementet at det bør presiseres noen klare krav til prosessen og plandokumentene som sikrer kvaliteten på planleggingen. Departementet foreslår å lovfeste krav om beslutningsrelevante redegjørelser for å sikre viktige miljø- og samfunnsinteresser i planleggingen i lovens § 49 femte ledd om planbeskrivelse og 50 tredje ledd om planprogram. Departementet mener at disse bestemmelsene gjør at det ikke vil være behov for å pålegge en konsekvensutredning for selve planen, og krav om konsekvensutredning etter §§ 59 flg. i lovforslaget er i tilfelle en plikt som retter seg mot tiltakshaver, ikke mot den planansvarlige, jf. kap 12.4 nedenfor.

Departementet foreslår videre, i tråd med de vanlige saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven §§ 27-2 og 27-3, en bestemmelse om at planen skal kunngjøres ved godkjenningen og før klagefristen på tre uker begynner å løpe, i lovens § 52 siste ledd. Dette samsvarer best med den ordning som eksisterer på fastlandet, jf. plan- og bygningsloven § 27-2 nr. 3, som fastslår at «Kommunen skal kunngjøre planen straks den er vedtatt og i tilfelle stadfestet». Dersom klagen skulle bli tatt til følge, vil dette innebære en endring som i utgangspunktet vil innebære krav om ny kunngjøring. Skulle derimot klagen ikke bli tatt til følge vil ny kunngjøring ikke være påkrevet.

Departementet har funnet grunn til å begrense klageretten noe i forhold til utvalgets forslag, og har tatt inn en slik bestemmelse i § 52 fjerde ledd tredje punktum, som sier at det ikke er klageadgang på planvedtak fattet av departementet. Begrensningen er i tråd med plan- og bygningslovens regler om klagebehandling, jf. plan- og bygningsloven §§ 20-5 og 27-3.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører derfor utvalgets forslag. Departementet gjør for øvrig oppmerksom på at det tas sikte på å oppdatere veileder til forskrift om arealplanlegging i bosettingene på Svalbard så snart loven er vedtatt.

11.6 Om arealplanens virkninger

Gjeldende rett

Plankartet, med eventuelle tilleggsbestemmelser, er juridisk bindende, jf. arealplanforskriften § 5, noe som innebærer at arbeid og tiltak må være i samsvar med arealbruksformålet på plankartet og de bestemmelser som eventuelt følger planen, jf. § 7.

Den som skal gjennomføre et tiltak innenfor et planområde, for eksempel bygging av bolighus, må melde fra til Sysselmannen og planansvarlig senest tre uker før tiltaket skal settes i gang, jf. arealplanforskriften § 8. Meldeplikten gir Sysselmannen mulighet for å følge med i at nye tiltak er i tråd med de vedtatte planene. Dersom Sysselmannen ikke reagerer innen to uker, kan tiltaket settes i gang, forutsatt at det er i samsvar med godkjent plan.

Tiltak eller bygging som er igangsatt uten at det er i samsvar med godkjent plan, eller som på annen måte strider mot arealplanforskriften, kan Sysselmannen kreve stanset. I tillegg kan Sysselmannen kreve at ulovlig utført arbeid eller tiltak blir rettet eller fjernet, jf. § 11.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre arealplanforskriftens bestemmelse om at ny virksomhet skal være i samsvar med godkjent plan og eventuelle bestemmelser som følger planen, jf. utredningen § 52. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 7.1.3, hvor det blant annet heter at:

«Vanlig forurensning fra boliger, fritidshus, hoteller mv. er tillatt innenfor planområdet når det er i samsvar med rensekrav i planen, jf. utk § 57 annet ledd bokstav b. Den som planlegger å starte opp med virksomheter hvor det er fare for forurensning utover dette, må gjennomføre konsekvensutredning og ha tillatelse fra Sysselmannen i tillegg til at tiltaket må være i samsvar med godkjent arealplan, jf. utk § 57. Ved en eventuell innføring av lokaldemokrati, vil det fortsatt være Sysselmannen/SFT som er forurensningmyndighet.

De fleste boligene i Longyearbyen har liten lagerkapasitet. Det har blant annet medført at en del gjenstander blir stående ute i boligområdene kan være til sjenanse for beboerne. I arealplanen kan det lages bindende bestemmelser om at man skal sørge for å holde det ryddig innenfor de ulike arealplankategoriene. Slike bestemmelser bør etter utvalgets mening følges opp av praktiske tilretteleggingstiltak. Det er knyttet sanksjonsmidler til bestemmelsene. Sysselmannen kan, f eks

kreve fjernet gjenstander som ikke oppbevares i samsvar med planen, jf. utk § 95.»

Når det gjelder stansing og gjenoppretting av ulovlig virksomhet som i dag er regulert i arealplanforskriften § 1, foreslår utvalget i kap IX en rekke sanksjoner for å håndheve lovforslagets bestemmelser, blant annet regler om gjenoppretting i § 93 og tvangsmulkt i § 96. Om disse bestemmelsene vises det til kap 17 nedenfor.

Utvalget foreslår å videreføre plikten til å melde fra om tiltak i samsvar med godkjent plan før arbeid settes i gang, noe som gir mulighet for kontroll av om tiltaket er i samsvar med arealplan.

Utvalget foreslår at systemet med meldeplikt for tiltak utenfor planområdene erstattes med et system hvor tiltak som kan medføre miljøpåvirkning krever tillatelse. Dette omtales nærmere nedenfor i kap 12.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag om arealplanens virkninger.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om at ny virksomhet skal være i samsvar med godkjent plan i lovens § 53.

12 Generelle regler om virksomhet med konsekvenser for miljøet

12.1 Innledning

All virksomhet på Svalbard må tilpasses de generelle reglene om vern av biologisk mangfold, områdevern, kulturminnevern og arealplaner som er beskrevet i de foregående kapitler. I tillegg er det visse tiltak som på grunn av sin mulige miljøpåvirkning krever særskilt regulering. Dette gjelder blant annet terrenginngrep utenfor planområdene.

Med terrenginngrep forstås vanligvis en mekanisk omforming, tildekking eller fjerning av den naturlige terrengoverflaten. Slike inngreps betydning for naturmiljøet avhenger av inngrepenes karakter, varighet, omfang og lokalisering.

Terrenginngrep kan endre den opprinnelige naturtilstanden i et område på en måte som gjør det vanskelig eller umulig å bringe den tilbake. Slike inngrep kan derfor føre til permanent bortfall av villmarkskarakteren i områder som tidligere var inngrepsfrie. Terrenginngrep kan også utgjøre en belastning på miljøet i biologisk verdifulle eller sårbare områder, og redusere verdien av områder med spesielle kvaliteter eller verneverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, geologiske forekomster eller kulturminner. Terrenginngrep, og særlig veier, kan også belaste natur- og kulturmiljøet gjennom økt ferdsel som følge av inngrepet.

Det er på denne bakgrunn det foreslås regler om lokalisering av bosetting og næringsvirksomhet, krav om tillatelse og krav om konsekvensutredning.

12.2 Om lokalisering

12.2.1 Gjeldende rett

Arealplanforskriften regulerer tiltak innenfor planområdene, mens naturvernforskriften regulerer tiltak utenfor planområdene. Tiltak innenfor planområdene skal være i samsvar med godkjent arealplan, jf. arealplanforskriften § 7, og det skal gis melding til Sysselmannen om planlagte tiltak, slik at Sysselmannen skal ha mulighet til å kontrollere om tiltaket vil være i samsvar med plan.

Naturvernforskriften inneholder regler om meldeplikt for alle tiltak som kan påvirke miljøet, men det er gitt dispensasjon fra meldeplikten for planområdene. I medhold av naturvernforskriften kan planlagte tiltak i visse tilfeller reguleres gjennom vilkår i tillatelse eller helt forbys, jf. naturvernforskriften § 10.

Det er i dag ingen lovfestede krav til lokalisering av tiltak, ut over naturvernforskriften § 21, som inneholder en bestemmelse om at det kan gis regler om blant annet lokalisering av hyttebygging. Slike regler er imidlertid ikke blitt gitt.

12.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det bør legges opp til en restriktiv praksis når det gjelder tillatelse og vilkår for virksomhet som medfører tyngre naturinngrep utenfor planområdene. Utvalget foreslår derfor blant annet å lovfeste et lokaliseringsdirektiv med sikte på næringsvirksomhet, jf. utredningen § 55. I følge forslaget skal næringsvirksomhet som hovedregel lokaliseres til planområdene. Rettslig sett har direktivet samme status som prinsippene for myndighetsutøving i lovens §§ 7-10, jf. kap 7.1 foran.

Utvalget foreslår videre å lovfeste krav om lokalisering av næringsvirksomhet slik at miljøulempene blir minst mulig.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag om lokalisering av næringsvirksomhet. *Trust Arktikugol* uttrykker imidlertid motstand mot bestemmelsen, og skriver i sin høringsuttalelse blant annet at:

«Tesen om at industriell virksomhet i hovedsak skal legges til planområdene (§ 55) er i strid med art 3 i Svalbardtraktaten, som sier at de høye kontrahende parters borgere skal uhindret på like fot kunne drive allslags maritim, industri- og bergverksforetak til lands og i de territoriale farvann.»

Justisdepartementet (JD) skriver i sin høringsuttalelse følgende om utvalgets forslag:

«Dersom bosetting i hovedsak skal skje i planområdene, ville det være en fordel om dette fremgikk av lovteksten. Uttrykket «næringsvirksomhet» er etter departementets oppfatning ikke egnet til å formidle dette. Det bør også vurderes om det finnes uttrykk som er bedre egnet til å formidle at også forskningsinstallasjoner bør lokaliseres innenfor planområdene.»

12.2.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at næringsvirksomhet i hovedsak bør lokaliseres til planområdene, og mener at dette er nødvendig for opprettholde Svalbards villmarks karakter. Departementet viser i denne forbindelse til Innst. S. nr. 196 (1999-2000), hvor Utenrikskomiteen støtter Regjeringens mål om å søke å opprettholde omfanget av villmarkspregede områder på Svalbard, og hvor komiteens flertall ønsker unngå at sammenhengende villmarksområder blir delt opp av gjennomløpende naturinngrep.

Departementet mener at også bosetting i hovedsak bør lokaliseres til planområdene, og støtter JD i at dette med fordel kan fremgå av lovteksten. Departementet foreslår derfor at det tas inn i utvalgets forslag til lovtekst om lokalisering av næringsvirksomhet, som departementet for øvrig viderefører i lovens § 56. Departementet presiserer at bestemmelsen inneholder et veiledende prinsipp, og at også næringsmessige og eventuelt andre svalbardpolitiske hensyn må tas ved lokalisering av virksomhet. Dessuten kan det i enkelte tilfeller være aktuelt å innføre eller utvide et planområde når alternativ lokalisering er uaktuelt, for eksempel ved bergverksdrift.

Departementet er ikke enig med *Trust Arktikugol* i at utvalgets forslag om krav til lokalisering strider mot svalbardtraktaten. Departementet viser til

traktaten § 3, første ledd, avslutningsvis, som uttrykkelig sier at traktatpartenes borgere har slik lik adgang «forutsatt at de retter sig efter de stedlige lover og forskrifter». Departementet viser videre til kap 4.2.2 ovenfor, om forholdet mellom traktaten og svalbardmiljøloven.

Når det gjelder tyngre forskningsinstallasjoner har disse hittil vært plassert innenfor planområdene, jf. Eiscat og Svalsat. Departementet er av den oppfatning at slike tyngre forskningsinstallasjoner også i fremtiden, så langt det er mulig, bør lokaliseres til planområdene. Det er imidlertid en naturlig følge av forskningstemaet - naturlige prosesser i og påvirkning av uberørt natur - at noe av forskningsvirksomheten må foregå utenfor planområdene. Tyngre forskningsinstallasjoner utenfor planområdene vil kreve tillatelse og konsekvensutredning, jf. §§ 57 og 59. Det foreslåtte generelle prinsipp om lokalisering slik at miljøulempene blir minst mulig, jf. lovens § 56, vil ha stor betydning for de vilkår som tillatelsen bør inneholde.

12.3 Om tillatelse og melding

12.3.1 Gjeldende rett

Som nevnt ovenfor i kap 11.6 skal bygging og andre tiltak være i samsvar med godkjent plan i planområdene, jf. arealplanforskriften § 7, eller i tråd med naturvernforskriften dersom det ikke foreligger godkjent plan.

Utenfor planområdene gjelder naturvernforskriftens kap III, regler for meldepliktig virksomhet, direkte. Den som planlegger å starte virksomhet eller bygge utenfor planområdene, må sende melding til Sysselemannen minst et år før virksomheten er planlagt igangsatt (naturvernforskriften §§ 6 og 8).

Sysselemannen eller Miljøverndepartementet kan, på bakgrunn av meldingen med vedlagt informasjon, sette vilkår for virksomheten, eventuelt kreve endringer i planen eller i noen tilfeller også forby virksomheten (forskriften § 10).

Meldeplikten gjelder for de tiltak eller virksomheter som er listet opp i naturvernforskriften § 6, og for andre virksomheter eller tiltak som kan medføre «forurensninger, eller vesentlige eller langvarige endringer i landskapet eller naturmiljøet», jf. § 6 annet ledd. Det vises for øvrig til utredningen kap 8.2.2.1.

12.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å erstatte systemet med meldeplikt for virksomhet etter naturvernforskriftens kap III med krav om tillatelse etter svalbardmiljøloven. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.2.4.1, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget har lagt vekt på at det på fastlandet i stor grad kreves tillatelse til terrenginngrep og forurensende virksomhet. Som eksempler kan nevnes krav om tillatelse i vassdragsloven (jf. nå forslaget til ny vannressurslov i Ot prp nr. 39 (1998-99), lov om avståing av grunn til drift av ikke mutbare mineralske forekomster og lov om petroleumsvirksomhet. Det vises også til forurensningslovens forbud mot forurensning. På Svalbard bør den rettslige reguleringen av terrenginngrep og

forurensende virksomhet etter utvalgets mening være minst like streng som for fastlandet.

For virksomheter som meldes til Sysselmannen etter naturvernforordningen, settes det nær sagt alltid til dels strenge vilkår, og saksbehandlingen ligner konsesjonsbehandling. I enkelte tilfeller har miljøvernmyndighetene lagt ned forbud mot hele eller deler av en planlagt virksomhet. Miljøvernforvaltningens erfaring er i tillegg at de som melder om virksomhet i realiteten oppfatter det som om de søker om tillatelse. Det kan derfor virke noe misvisende å ha et meldeplikt-system utenfor bosettingene på Svalbard.»

Utvalget foreslår å knytte kravet om tillatelse opp mot virkningen på miljøet. Utvalget foreslår å sette terskelen for hva som krever tillatelse lavt, fordi inngrep på Svalbard alene eller samlet kan få stor betydning for natur- eller kulturmiljøet.

Utvalget foreslår å lovfeste krav om tillatelse for alle terrenginngrep og all virksomhet som kan volde forurensning. Økt overnattingskapasitet er en av faktorene som vil kunne medføre økt ferdsel på Svalbard. Det er etter utvalgets mening viktig å ha kontroll med etableringer som kan føre til økt ferdsel i terrenget, og utvalget foreslår derfor krav om tillatelse for bygging av hoteller, pensjonater eller andre overnattingssteder for allmennheten. Det samme gjelder endringer av eksisterende bygg til slike formål.

Utvalget foreslår å lovfeste krav om tillatelse for virksomhet som kan virke inn på et fredet kulturminne i strid med utredningen § 42 i utredningen § 56.

Videre foreslår utvalget hjemmel for departementet til å gi forskrift om at også annen virksomhet som kan belaste miljøet på Svalbard krever tillatelse. Forskriftshjemmelen vil gi mulighet til å innføre krav om tillatelse dersom utviklingen innen et felt viser seg å medføre uforutsette konsekvenser for miljøet.

Endringer i eksisterende anlegg eller bruken av det, som vil forandre anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet, foreslås omfattet av kravet om tillatelse. Endringer som ikke vil medføre slike virkninger vil kunne skje uten krav til tillatelse, for eksempel skifting av vinduer i en eldre hytte (forutsatt at hytta ikke er et kulturminne).

Forslaget om krav om tillatelse for bruksendringer følger av at bruksendringen kan føre til mer avfall og/eller økt/annen ferdsel i og til området hvor anlegget befinner seg. Med endret bruk menes for eksempel at en hytte som har vært brukt til fritidsformål, tas i bruk til næringsformål - for eksempel som overnattingssted i forbindelse med reiselivsvirksomhet eller som feltbase for vitenskapelige undersøkelser. Kravet om tillatelse for endret bruk vil omfatte tilfeller hvor det tidligere er gitt tillatelse til anlegget eller bruken, eller der hvor det ikke foreligger en tillatelse. For eksempel vil det kunne være gitt tillatelse for bygging av en vei kun til vinterbruk og bare for anleggsdrift. Dersom veien skal bygges om til sommervei eller også åpnes for allmennheten vil det kunne medføre økt ferdsel og således få betydning for naturmiljøet i området, og bruksendringen vil derfor omfattes av kravet om tillatelse etter utredningen § 56.

Det foreslås videre at noen virksomheter, som i tillegg til å være i samsvar med godkjent plan, også må ha tillatelse. Dette gjelder virksomhet som kan medføre forurensning utover de tillatte grensene i arealplanen, virksomhet

som kan ha betydelig og langvarig virkning på miljøet, virksomhet som kan få betydning for naturmiljøet utenfor planområdet, eller dersom den godkjente arealplanen for området ikke har utfyllende bestemmelser om størrelse eller utførelse som virksomheten holder seg innenfor, jf. utredningen § 57.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som kommenterer bestemmelsene om tillatelse. De fleste høringsuttalelsene innebærer konkrete forslag til endring av utvalgets forslag til lovtekst, og det er få som kommenterer utvalgets forslag om å erstatte meldeplikten med krav om tillatelse.

Norges fiskarlag skriver i sin høringsuttalelse at de er skeptiske til at lovforslaget setter krav om tillatelse for virksomheter som kan påvirke miljøet. Norges fiskarlag uttaler at de er usikre på om et slikt krav om tillatelse kan bli fremsatt overfor fiskere som tradisjonelt har drevet i området, og legger til grunn at virkninger som følge av fiskeriene ivaretas gjennom det lovverk som fiskerimyndighetene fastsetter om forsvarlig beskatning av de marine arter og som er nedfelt i lov om saltvannsfiske.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) skriver i sin høringsuttalelse at de støtter innføring av krav om tillatelse før det kan settes i gang tiltak eller virksomhet som kan påvirke miljøet. FRIFO skriver videre at det er meget viktig at det er full åpenhet i saker som kan ha konsekvenser for naturmiljøet og den frie ferdselen, og at det derfor bør tas inn bestemmelser i loven om høring og offentlighet av søknad om tillatelse.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) uttaler at det bør utarbeides mer presise kriterier for hvilke tiltak som krever tillatelse og at det bør fremgå at det er de større tiltak som krever tillatelse.

Utenriksdepartementet (UD) påpeker i sin høringsuttalelse at det kan være av betydning å kommunisere tilstrekkelig grundig til bosetningene på Svalbard, inkludert de utenlandske, at endringen i det formelle utgangspunkt ikke nødvendigvis innebærer en innstramming i praksis. UD fremhever at det, i den grad praksis vil bli mer restriktiv, er av betydning å ta hensyn til svalbardtraktatens krav samt utenrikspolitiske vurderinger vedrørende forholdet til andre traktatparter. UD skriver videre at miljøhensynet må balanseres opp mot de andre overordnede mål for norsk svalbardpolitikk; nemlig korrekt anvendelse av svalbardtraktaten, bevaring av ro og stabilitet i området og opprettholdelse av norsk bosetting på øygruppen.

12.3.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets forslag om å erstatte dagens meldepliktsystem for virksomhet utenfor planområdene med et regelverk hvor det blant annet kreves særskilt tillatelse fra Sysselmannen for alle typer tekniske inngrep og forurensende virksomhet. Som utvalget påpeker har det gjeldende system med meldeplikt i realiteten blitt praktisert og oppfattet som et krav om tillatelse. Ved omlegging til krav om tillatelse vil regelverket bli klarere og mer i samsvar med regelverket på fastlandet. Departementet viser for øvrig til Innst. S. 196 (1999-2000), hvor komiteen støtter Regjeringens forslag i St. meld. nr. 9 (1999-2000) om å innføre krav om særskilt tillatelse fra Sysselmannen for alle tekniske inngrep utenfor planområdene. Departementet vil under-

streke at den endelige beslutningen om å gi tillatelse til inngrep og virksomhet vil, som i dag, bli tatt etter en avveining av tiltakets virkning på miljøet sett i forhold til næringsmessige og eventuelt andre svalbardpolitiske hensyn.

Når det gjelder Norges fiskarlags uttalelse, vil departementet bemerke at kravet om tillatelse gjelder ny virksomhet. Vanlig fiske med godkjent redskap er lovlig virksomhet som ikke vil kreve tillatelse etter lovens § 57. For fiskerienes del innebærer derfor ikke omleggingen fra meldeplikt til krav om tillatelse realitetsendringer i forhold til gjeldende rett.

Når det gjelder FRIFOs uttalelse viser departementet til bestemmelsen om bruk av særskilt konsekvensutredning, jf. § 60, hvor det heter at «Sysselmannen sender søknad og konsekvensutredning på høring». Bestemmelsen ivaretar etter departementets mening hensynet til offentligheten, da konsekvensutredningen skal ligge til grunn for Sysselmannens vedtak om tillatelse.

Departementet er ikke enig med NHD i at det kun er de større tiltak som krever tillatelse og konsekvensutredning. Det er tiltakets virkning på miljøet som avgjør om det er nødvendig med tillatelse og konsekvensutredning, ikke dets størrelse, og departementet viderefører derfor ikke NHDs forslag.

Departementet støtter Utenriksdepartementets syn, og viser til kap 5.5 ovenfor, hvor departementet uttaler at det «forutsetter at loven praktiseres på en måte som er forenlig med de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk». Departementet viser videre til utvalgets vurderinger, og viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til bestemmelser om tillatelse og melding i lovens §§ 57 og 58.

12.4 Konsekvensutredninger

12.4.1 Gjeldende rett

Den ansvarlige for meldepliktig virksomhet etter naturvernforskriftens kapittel III skal sende inn en melding, som etter § 8 skal inneholde «opplysninger om arbeidsstedets beliggenhet, arten av det arbeidet som skal utføres, arbeidsstokkens størrelse, ordningen av vann- og proviantforsyningen, uttak eller plassering av masse, vei- og kaianlegg samt andre transportforhold o.l. Videre skal det gis opplysninger om hvilke forurensningsmessige virkninger de planlagte tiltakene antas å ville få, og øvrige virkninger for landskapet og naturmiljø». Tiltakshaveren kan i tillegg bli pålagt å sørge for en utredning om virksomhetens miljømessige virkninger, jf. § 9. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.2.2.2, og for en nærmere omtale vises det til utvalgets arbeid.

12.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste krav om konsekvensutredning før tillatelse gis til tiltak som krever tillatelse og som kan medføre mer enn ubetydelig virkning på miljøet utenfor planområdene, eller betydelig og langvarig virkning på miljøet innenfor planområdene, jf. utredningen § 58 første ledd. Utvalget foreslår i denne forbindelse at tiltakshaver skal sende Sysselmannen forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram senest ett år før søknad tenkes innsendt, jf. utredningen § 58 fjerde ledd.

Utvalget foreslår å lovfeste at søknaden skal utarbeides sammen med konsekvensutredningen, og vise hvordan konsekvensutredningen er lagt til grunn, jf. utredningen § 59. Sysselmannen skal deretter sende søknad og konsekvensutredning på høring, og Sysselmannen må godkjenne at plikten til å utarbeide konsekvensutredning er oppfylt før tillatelse gis. Konsekvensutredningen skal ligge til grunn for Sysselmannens vedtak om hvorvidt tillatelse skal gis eller ikke, og det må fremgå av vedtaket hvordan konsekvensutredningen med innkomne uttalelser er vurdert, jf. utredningen § 60.

Utvalget foreslår videre en hjemmel for ved forskrift å gi nærmere regler om konsekvensutredninger, jf. utredningen § 58 siste ledd.

12.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere av høringsinstansene som uttrykker støtte til utvalgets foreslåtte regler om krav om konsekvensutredning som grunnlag for vurderingen av om tillatelse skal gis. *SSD/SNU* og *NHD* uttrykker imidlertid motstand mot den foreslåtte ett årsfristen for innsending av forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram, og mener at tidsfristen er lite hensiktsmessig. De anbefaler at formuleringen i plan- og bygningsloven § 33-3, «tidligst mulig» benyttes i stedet.

Trust Arktikugol uttrykker i sin høringsuttalelse generell motstand mot bestemmelsene om tillatelse og konsekvensutredning. *Trust Arktikugol* mener at de foreslåtte reglene i praksis fører til et rigid system med tillatelser hvor norske myndigheter gis rett til å forby og ubegrenset kontrollere industriell og næringsmessig virksomhet. *Trust Arktikugol* mener at bestemmelsene strider både mot bergverksordningen og mot grunnleggende bestemmelser i svalbardtraktaten.

Det er flere høringsinstanser som kommenterer den forskrift om konsekvensutredninger som det gis hjemmel for i utredningen § 58 siste ledd. *NHD* skriver i sin høringsuttalelse at det må legges opp til en mer forutsigbar ordning for å ta standpunkt til hvilke tiltak som må konsekvensutredes, og at dette kan gjøres ved å utarbeide en forskrift med en liste over tiltak som automatisk krever konsekvensutredning. *NHD* mener også at det er nødvendig med regler om hvilke temaer konsekvensutredningen skal inneholde, og at dette kan fastsettes i forskrift.

Direktoratet for naturforvaltning skriver i sin høringsuttalelse blant annet at :

«Det er viktig at det blir utarbeidet forskrift om konsekvensutredninger på Svalbard, slik at det blir klarlagt hva slags tiltak som skal omfattes av bestemmelsene og gitt nærmere bestemmelser om prosessen.»

Ut over tilsvarende merknader om at det må gis forskrift om konsekvensutredninger før loven trer i kraft, er det ingen av høringsinstansene som kommenterer bestemmelsene nærmere.

12.4.4 Departementets merknader

Departementet viser til St. meld. nr. 9 (1999-2000), hvor Regjeringen foreslår at det stilles krav om konsekvensutredning for alle inngrep utenfor planområ-

dene som kan antas å ha mer enn ubetydelig virkning på naturmiljøet. Komiteen støtter i Innst. S. nr. 196 (1999-2000) Regjeringens forslag.

Departementet er ikke enig med Trust Arktikugol i at bestemmelsene strider mot bergverksordningen eller svalbardtraktaten. Det vises igjen til kap 4.2.2 ovenfor, om svalbardtraktatens og bergverksordningens forhold til svalbardmiljøloven, og til departementets merknader i kap 12.2.4 og 12.3.4 ovenfor.

Departementet støtter SSD/SNU og NHD i at det ikke synes nødvendig med en ett årsfrist for forhåndsmelding og utredningsprogram. Ved et system med meldeplikt vil det være nødvendig med en frist for når tiltak kan settes i gang dersom man ikke hører noe, mens det ved et system som her er foreslått med krav om tillatelse ikke vil være adgang til å sette i gang arbeid før man har fått tillatelse. Det vil derfor ikke være nødvendig med et slikt krav, men mer hensiktsmessig med et krav tilsvarende plan- og bygningsloven, jf. «tidligst mulig». Departementet foreslår derfor et slikt krav i lovens § 59 tredje ledd.

Departementet støtter høringsinstansene i at forskrift om konsekvensutredninger bør være på plass innen loven trer i kraft.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om særskilt konsekvensutredning med mindre endringer i lovens § 59.

12.5 Om avgjørelsen og dens vilkår

12.5.1 Gjeldende rett

I et system med meldeplikt, er meldepliktig virksomhet i utgangspunktet tillatt. Det skal derfor relativt tungtveiende grunner til for helt å forby en virksomhet, jf. naturvernforskriften § 10 annet ledd. Miljøverndepartementet kan i medhold av denne bestemmelsen forby virksomhet «som kan skade større områder, områder med spesielle landskapsmessige kvaliteter, særpregede geologiske, botaniske og zoologiske forekomster eller som kan volde omfattende forurensning av jord, vann eller luft».

Naturvernforskriften gir imidlertid relativt vid hjemmel for miljøvernmyndighetene til å kreve planer endret og sette vilkår for å beskytte naturmiljøet. Dette er i stor grad blitt gjort, og det er blant annet blitt satt vilkår om:

- at virksomheten skal foregå innenfor et så lite areal som mulig med markerte grenser
- at all transport av materiell og personell skal foregå i gitte traseer på frosen og snødekt mark
- at alle spor etter virksomhet skal fjernes såvidt det er mulig
- bruk av kjemikalier
- beredskapsplaner mot akutt forurensning.

12.5.2 Utvalgets forslag

Som nevnt foran i kap 12.4 foreslår utvalget at forvaltningens skjønn om hvorvidt tillatelse skal gis, eventuelt på hvilke vilkår, skal bygge på en redegjørelse for tiltakets betydning for miljøet, eller på en konsekvensutredning. Prinsip-

pene i §§ 6-10 vil være retningsgivende, men ikke uttømmende for skjønnsutøvingen.

Utvalget skriver om vurderingen av om tillatelse skal gis i utredningen kap 8.2.4.6, hvor det blant annet heter at:

«Det er summen av naturinngrep og andre påvirkningsfaktorer i et område som avgjør totalbelastningen på naturmiljøet. Virkningen av enkeltinngrep må derfor alltid vurderes i sammenheng med andre inngrep og aktiviteter som påvirker naturmiljøet i det aktuelle området. Dersom det gis tillatelse til virksomhet som medfører naturinngrep utenfor planområdene, mener utvalget at det bør knyttes vilkår til alle de nevnte faktorene for å begrense tapet av villmarkspregede områder og andre natur- og kulturvernmessige konsekvenser mest mulig.»

Utvalget foreslår å lovfeste at det bør stilles vilkår når det gis tillatelser etter svalbardmiljøloven. Det gir, etter utvalgets mening, større sikkerhet for at det blir vurdert å stille vilkår som er nødvendige for å oppfylle formålet med loven, jf. utredningen § 60. Bestemmelsen kommer som et tillegg til den alminnelige adgang man har i medhold av alminnelig forvaltningsrett til å stille vilkår.

Utvalget foreslår videre å lovfeste at det normalt skal stilles vilkår om overvåking når det er utarbeidet en konsekvensutredning etter utredningen § 58, for å vurdere forutsette og uforutsette virkninger av tiltaket, jf. utredningen §§ 60 og 61. Kravet om at det skal stilles vilkår om overvåking gjelder bare dersom tiltaket er konsekvensutredet. Det anses med andre ord ikke for nødvendig å stille vilkår om overvåking for tiltak som antas å ville ha mindre enn ubetydelig virkning på miljøet.

12.5.3 Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som har kommentert de foreslåtte bestemmelsene om avgjørelse av søknad om tillatelse og om adgangen til å stille vilkår i tillatelsen.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og bemerker at det er av stor betydning at en konsekvensutredning legges til grunn for vedtaket om hvorvidt tillatelse skal gis, både på bakgrunn av føre var-prinsippet og den tidligere nevnte føring om at miljøinteresser skal veie tyngst i konflikt med andre interesser.

Departementet er videre enig med utvalget i at det bør stilles vilkår i tillatelser, da det i stor grad er mulig å avhjelpe/reducere uønsket miljøpåvirkning ved å stille vilkår om hvordan tiltaket skal gjennomføres. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag i lovens § 61 annet ledd. Det bør, både ved vurderingen av om tillatelse skal gis, og ved vurderingen av hvilke vilkår som skal stilles, ses hen til de generelle miljørettslige prinsipper som lovfestes i §§ 6-10 og til lokaliseringsdirektivet i § 56, jf. dog departementets merknader i kap 12.2.4 ovenfor.

Departementet mener at det allerede under vurderingen av hvilke vilkår som bør stilles i en tillatelse bør vurderes hvorvidt det bør kreves sikkerhet for kostnader til opprydding etter § 64, og foreslår derfor en bestemmelse om dette i lovens § 61 annet ledd annet punktum. Både dette, og den foreslåtte bestemmelsen om at tiltakshaveren skal overvåke miljøet for å vurdere virk-

ninger av sin virksomhet og legge til rette for å oppdage uforutsette virkninger på et tidlig tidspunkt, er i tråd med prinsippet om at miljøpåvirkeren skal betale, jf. § 9.

12.6 Om endring, omgjøring og bortfall av tillatelse

Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 11 inneholder regler om at virksomheter kan gis nye pålegg eller helt stanses, dersom de viser seg å medføre vesentlig større eller annerledes forurensninger eller skader på landskap eller naturmiljø enn hva som kunne ventes da melding om virksomheten ble behandlet. Videre inneholder bestemmelsen en regel om at det kan gis nye pålegg eller forbud 5 år etter at melding om virksomhet er mottatt dersom det er nødvendig av hensyn til vern av landskap eller naturmiljø.

Naturvernforskriften § 16 inneholder regler om at virksomhet, uansett tidligere avgjørelser, kan stanses ved betydelige, gjentatte eller vedvarende brudd på forskriftene eller regler i medhold av dem, eller dersom krav om sikkerhetsstillelse til dekning av oppryddingskostnader ikke etterkommes, eller tjenestemenn med tilsynsmyndighet ikke gis adgang til virksomhetsområdet.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 62 regler om endring, omgjøring og bortfall av tillatelse. Reglene bygger i stor grad på naturvernforskriften §§ 11 og 16, og på forurensingsloven § 18. En nyskaping er imidlertid paragrafens bokstav c, som gir hjemmel for å gjennomføre internasjonale forpliktelser med miljøkrav også i forhold til eksisterende virksomhet med tillatelse.

Utvalget foreslår å lovfeste at den generelle omgjøringsadgang, som man i medhold av naturvernforskriften har etter fem år fra mottagelse av melding, skal inntre først etter ti år fra vedtak om tillatelse er gitt. Utvidelsen fra fem til ti år har bakgrunn i at systemet med tillatelse og konsekvensutredning vil gi en grundigere saksbehandling, og således gi mindre behov for omgjøring etter kort tid. I tillegg er antallet spesifiserte omgjøringsgrunner i bestemmelsen betydelig utvidet.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer bestemmelsen.

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Etter departementets mening er bestemmelsen utformet på en måte som gir rimelig balanse mellom hensynet til den som har innrettet seg etter en tillatelse, og samfunnets behov for å kunne endre på den. Departementet foreslår derfor å videreføre utvalgets forslag i lovens § 63

12.7 Særskilt om opprydding

Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 14 inneholder regler om plikt til å rydde opp etter endt virksomhet, og så langt som mulig bringe området tilbake til sitt opprinnelige utseende. Dersom ansvarlig for virksomheten ikke utfører sin plikt, kan departementet i medhold av bestemmelsen selv foreta oppryddingen og kreve utgiftene dekket av den ansvarlige for virksomheten. Departementet kan dessuten kreve sikkerhet til dekning av oppryddingsutgiftene både før og etter at virksomheten er satt i gang, eller når det gis pålegg om opprydding.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste en generell oppryddingsregel ved opphør av virksomhet i utredningen § 63. Utvalgets forslag innebærer at Sysselmannen får myndighet til å gi pålegg om hvilke oppryddingstiltak som skal utføres, og til å fritta for oppryddingsplikten.

Utvalget foreslår videre å lovfeste krav om at det skal legges frem en plan for opprydding og eventuell bevaring når det foreligger planer om fraflytting og avvikling av et lokalsamfunn. Hva som skal tas vare på og hva som skal kreves fjernet, vil bli avgjort etter en konkret vurdering i samarbeid mellom miljøvernmyndighetene, og den som har vært ansvarlig for lokalsamfunnet.

Høringsinstansenes syn

Det er kun *Trust Arktikugol* som kommenterer bestemmelsen. Trust Arktikugol skriver i sin høringsuttalelse at de har innvendinger mot bestemmelsen i utredningen § 63 som sier at i tilfelle opphør av virksomheten skal etterlatte kjøretøy, skip, fly og annet fartøy inndras fra eieren. Trust Arktikugol skriver videre at § 20 i Bergverksordningen sier at utmålhaveren har en 3 års frist etter endelig nedleggelse av virksomheten på å rydde utmålet i den utstrekning han måtte ønske, og at det som etter dette ikke er fjernet tilfaller grunn-eieren.

Departementets merknader

Departementet gjør oppmerksom på at bestemmelsen om opprydding sier at:

«Etterlatte kjøretøy, skip, fly, annet fartøy og lignende skal fjernes av eieren».

Dette er en plikt til å rydde opp etter seg etter endt virksomhet, noe som er i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. Bestemmelsen sier ikke at slikt utstyr skal inndras fra eieren, slik Trust Arktikugol uttaler, men at eieren har en plikt til å fjerne slikt utstyr. Lovens bestemmelse om direkte gjennomføring, jf. § 97, sier videre at Sysselmannen skal gi den ansvarlige varsel med en kort frist for å gjennomføre tiltakene selv, før Sysselmannen sørger for tiltak for å få plikter som følger av loven eller vedtak i medhold av loven etterlevd. Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til bestemmelse om opprydding, og viderefører utvalgets forslag om opprydding i lovens § 64.

Departementet vil for øvrig bemerke at bestemmelsen gir Sysselmannen adgang til å kreve sikkerhetsstillelse for kostnader til opprydding, selv om det ikke er blitt stilt som vilkår i forbindelse med tillatelsen, jf. lovforslagets § 61 annet ledd annet punktum. Det kan være flere grunner til at det på et senere tidspunkt synes nødvendig å kreve slik sikkerhet, selv om det på det tidspunkt tillatelse ble gitt ikke ble ansett nødvendig. Sysselmannen gis gjennom § 64 annet ledd siste punktum adgang til å kreve sikkerhet på ethvert tidspunkt. Bestemmelsen er en gjennomføring av prinsippet om at miljøpåvirker betaler.

13 Forurensning og avfall

13.1 Innledning

Forurensningssituasjonen på Svalbard domineres av de forholdsvis store mengdene langtransportert forurensning, som tilføres med luft- og havstrømmene fra sørligere breddegrader. De alvorligste forurensningstruslene er knyttet til akkumulering av miljøgifter i næringskjedene, og til faren for omfattende oljesøl fra skipstrafikken ved Svalbard og fra de mange tankanleggene på øygruppen.

Svalbard tilføres også mindre mengder forurensning fra den daglige aktiviteten i bosettingene. De viktigste kildene til lokal forurensning er utslipp knyttet til energiproduksjon, gruvedrift, motorisert ferdsel og avfallshåndtering. Andre kilder til lokal forurensning er enkelte eldre avfallsdeponier og forurenset grunn og sedimenter fra tidligere tiders gruvevirksomhet.

Husholdningskloakken fra bosettingene slippes i dag ut i sjøen uten noen form for rensing. I forhold til resipienten er avløpsmengdene så begrenset at de trolig ikke gjør noen merkbar skade på miljøet. Men fordi de fleste avløpsledningene munner ut i strandsonen, oppstår det lukt- og estetiske problemer.

Betydelige mengder søppel driver i land på Svalbard og medfører mange steder omfattende tilgrising og forsøpling av strendene. Forsøplingen virker skjæmmende, og kan også skade dyrelivet ved at dyr blir sittende fast i tau og garnrester, eller får i seg søppelgjenstander. Det meste av søppelet stammer fra skipsfart, særlig fiskeflåten i Barentshavet og farvannene ved Svalbard.

Selv om det er forurensning i form av miljøgifter fra kilder utenfor Svalbard, sammen med oljesøl fra skipstrafikken, som utgjør de største miljøtruslene for øygruppen, er det viktig at grensen for tillatt utslipp og bruk av miljøfarlige stoffer lokalt legges lavt, fordi det er den samlede effekten av utslipp som utgjør en trussel for miljøet.

Når det gjelder internasjonale forpliktelser på området vises det til kap 4.2.3.9 om FN's rammekonvensjon om klimaendringer, kap 4.2.3.10 om Kyoto-protokollen, kap 4.2.3.11 om konvensjonen om beskyttelse av ozonlaget, kap 4.2.3.13 om konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning, kap 4.2.3.14 om konvensjonen om kontroll med grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering, kap 4.2.3.15 om konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall annet materiale, kap 4.2.3.16 om konvensjonen om hindring av forurensning fra skip, kap 4.2.3.17 om konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav og til kap 4.2.3.18 om kommende konvensjon om POPs.

13.2 Almennelig forbud mot å forurense

13.2.1 Gjeldende rett

Forurensningsloven inneholder i § 7 et almennelig forbud mot å forurense. Som nevnt tidligere gjelder ikke forurensningsloven på Svalbard.

Naturvernforskriften inneholder ikke noe generelt forbud mot forurensning, men nærmere angitte typer virksomhet, herunder virksomhet som kan medføre forurensning, skal meldes til Sysselmannen, jf. naturvernforskriften kap III. Departementet/Sysselmannen kan pålegge endringer i meldte planer, og kan gi pålegg om særlige tiltak for å hindre, begrense eller motvirke forurensning. Vilkåret for å forby virksomhet er at det er fare for visse alvorlige miljøkonsekvenser.

13.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 64 et alminnelig forbud mot «å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning» som ikke er lovlig etter svalbardmiljøloven, eller etter vedtak truffet med hjemmel i svalbardmiljøloven.

Når det gjelder hva som skal være lovlig forurensning, har utvalget lagt vekt på en avveining mellom miljøhensyn og myndighetenes andre politiske mål med øygruppa. Sistnevnte tilsier aksept av visse typer utslipp fra næringsvirksomhet og husholdninger. I stedet for forurensningslovens ordning med tillatelse i kraft av loven (forurensningsloven § 8) foreslås det at boliger, fritidshus og forretninger kan etableres uten særskilt tillatelse dersom de er i samsvar med en arealplan som angir forurensningsmessige krav som tiltaket holder seg innenfor, jf. utredningen § 57. For øvrig kreves det tillatelse for å forurense, og utvalget mener at det bør stilles vilkår i en eventuell tillatelse. Det heter om dette i utredningen kap 8.3.5.2 blant annet at :

«For forurensende virksomhet vil det særlig kunne være aktuelt å sette vilkår om bruk av teknologi som gir minst mulig belastning på miljøet og at tiltakshaveren foretar en løpende vurdering om stoffer som brukes i produksjonen kan erstattes med mer miljøvennlig teknologi, jf. utk § 10.»

Utvalget legger vekt på at lovforslaget skal virke forebyggende, og foreslår derfor å lovfeste en plikt til å gjennomføre tiltak, ikke bare dersom forurensning har inntrådt, men også dersom det er fare for at forurensning kan oppstå, jf. utredningen § 64 annet ledd.

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Sjøfartsdirektoratet* som kommenterer utvalgets forslag om et alminnelig forbud mot å forurense. Sjøfartsdirektoratet skriver i sin uttalelse blant annet at:

«Denne bestemmelsen tilsvarer § 7 i forurensningsloven som gjelder generelt for all forurensning. Når det gjelder fare for forurensning fra skip i strid med forurensningsloven er bestemmelsen delegert Sjøfartsdirektoratet av Miljøverndepartementet, slik at Sjøfartsdirektoratet kan sørge for tiltak for å hindre forurensning fra skip, så fremt den ansvarlige ikke selv sørger for slike tiltak. Dette dreier seg ikke om tiltak som iverksettes dersom det er foretatt ulovlig forurensning, men om tiltak i forbindelse med fare for akutt forurensning hvis skipet har vært ute for et uhell, for eksempel maskinstans, grunnstøting eller lignende. Ulovlig forurensning fra skip reguleres av sjødyktighetsloven

kap 11 og angår forurensning som bevist slippes ut fra skipet i strid med denne lov.

Det er derfor misvisende med hensyn til forurensning fra skip når § 64 annet ledd foreslår å regulere «fare for ulovlig forurensning». Ulovlig forurensning fra skip er en bevist handling.

Sjøfartsdirektoratet foreslår at § 64 bør lyde «fare for akutt forurensning i strid med denne lov», slik at den ikke regulerer ulovlig forurensning som reguleres av sjødyktighetslovens kap 11.»

13.2.4 Departementets merknader

Utvalgets forslag om et alminnelig forbud mot å forurense bygger på forurensningslovens bestemmelser med forenklinger og tilpasning til de spesielle forholdene på Svalbard.

Bestemmelsen inneholder ikke bare et forbud mot akutt forurensning, men et forbud mot all forurensning i strid med loven, det vil si ulovlig forurensning. Departementet er derfor ikke enig med Sjøfartsdirektoratet i at bestemmelsen bør begrenses til å gjelde kun den akutte forurensning. Departementet støtter imidlertid Sjøfartsdirektoratet i at bestemmelsen kan lyde «forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven», slik den tilsvarende bestemmelsen i forurensningsloven lyder.

Som utvalget uttrykkelig uttaler i utredningen kap 8.3.5.3, vil utredningen § 64 (alminnelige regler om forurensning) også gjelde for skipstrafikken, slik forurensningslovens tilsvarende bestemmelse også gjelder for skipstrafikk. Departementet støtter utvalgets vurderinger.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag i lovens § 65, med den ovenfor nevnte endring i bestemmelsens annet ledd.

13.3 Forbud mot utslipp av miljøgifter

13.3.1 Gjeldende rett

Gjennom lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) med tilhørende forskrifter reguleres og forbyr produkter blant annet med sikte på å hindre utslipp av miljøgifter. Produktkontrollloven gjelder også på Svalbard, jf. produktkontrollloven § 14.

I medhold av naturvernforskriften gis det tillatelse til virksomhet med vilkår i form av utslippskrav, blant annet for å hindre utslipp av miljøgifter i naturen.

13.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 65 et absolutt forbud mot å slippe ut miljøgifter på Svalbard. Et slikt forbud vil, etter utvalgets mening, bidra til å redusere belastningen fra lokale kilder, og signaliserer til omverdenen at Norge tar akkumulering av miljøgifter i arktiske næringskjeder meget alvorlig.

Utvalget foreslår at forbudet ikke skal omfatte «spor av miljøgifter som slippes ut ved vanlig husholdning», og at departementet kan bestemme ved forskrift hva som regnes som miljøgift. Utvalget foreslår videre en hjemmel til å gi forskrift om at stoffer og stoffblandinger som inneholder miljøgifter ikke må innføres eller brukes på Svalbard.

13.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag om et absolutt forbud mot utslipp av miljøgifter på Svalbard.

NTNU støtter innføringen av et slikt forbud, og skriver i sin høringsuttalelse at kombinasjonen av et tilnærmet urørt naturmiljø og naturlige økosystemer som samtidig er godt kartlagt, samt moderne infrastruktur, gjør Svalbard godt egnet som referanseområde for forskning og miljøovervåking. *NTNU* skriver videre at det er viktig at referanseområdet består også i fremtiden og ikke ødelegges av miljøgifter.

Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK) anmoder i sin høringsuttalelse om at det absolutte utslippsforbudet modifiseres eller fortolkes slik at det ikke omfatter stoffet PAH, som blant annet forekommer i kull.

Statens forurensningstilsyn skriver i sin høringsuttalelse blant annet at et absolutt utslippsforbud i tråd med utvalgets forslag ikke vil være mulig å overholde for visse eksisterende virksomheter, for eksempel gruvedriften, som medfører utslipp av begrenset betydning i forhold til den langtransporterte tilførselen av miljøgifter. *SFT* skriver at det er viktig at lovteksten gir et realistisk bilde av hva som er mulig å oppnå med sikte på utslipp av miljøgifter. *SFT* skriver videre at det bør komme fram i lovteksten, og ikke bare i kommentarene til bestemmelsen, at sporutslipp/mindre utslipp av miljøgifter fra næring og annen virksomhet også omfattes av unntaket fra det absolutte utslippsforbudet, og foreslår følgende tilføyelse til utredningen § 65 (2):

«Forbudet omfatter ikke spor av miljøgifter som slippes ut ved vanlig husholdning eller i tilsvarende omfang fra næring og annen virksomhet.»

Statoil skriver i sin høringsuttalelse at et absolutt forbud mot innførsel og bruk av stoffer som anses som miljøgifter kan skape problemer. *Statoil* skriver at det vil være rimelig å åpne for innførsel og bruk etter særskilt tillatelse, for eksempel dersom det er tale om kjemikalier som kun skal brukes i lukkede prosesser og ikke slippes ut dersom dette er nødvendig av sikkerhetsmessige, teknologiske eller andre tungtveiende grunner.

13.3.4 Departementets merknader

Fordi deler av de arktiske økosystemene er svært sårbare for miljøgifter, anser departementet det viktig, særlig i lys av føre var-prinsippet og de særlig høye miljømål som gjelder for øygruppen, med en streng regulering av utslipp av miljøgifter på Svalbard.

Departementet mener at utvalgets forslag om et generelt forbud mot utslipp av miljøgifter er et viktig prinsipielt forbud som gir et signal til omverden om at Norge tar akkumuleringen av miljøgifter i arktiske næringskjeder alvorlig. Departementet støtter derfor utvalget i at svalbardmiljøloven bør inneholde en bestemmelse som regulerer miljøgifter, og at bestemmelsens første ledd bør lyde:

«Ingen må slippe ut miljøgifter i miljøet».

Departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen i lovens § 66.

Når det gjelder utvalgets forslag til unntak i utredningen § 65 annet ledd har departementet omformulert og endret bestemmelsen noe.

Departementet foreslår å lovfeste som nytt annet ledd at:

«Spor av miljøgifter i vanlige utslipp fra husholdning, tjenesteyting eller annen aktivitet som medfører utslipp av tilsvarende omfang omfattes ikke av forbudet».

Departementet foreslår dessuten et nytt tredje ledd blant annet på bakgrunn av at utslippene fra gruvedriften og varmekraftverket, som er basert på forbrenning av kull, vil være større enn det man etter en naturlig forståelse forbinder med spor. Departementet mener at det er nødvendig med en unntaksbestemmelse som gjør det mulig å fortsette driften uten å bryte loven, men at en slik unntaksbestemmelse bør formuleres så presist og snevert som mulig for å unngå at bestemmelsens hovedregel om utslippsforbud uthules, og for å beskytte Svalbards sårbare miljø i størst mulig grad mot miljøgifter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn følgende hjemmel til å gjøre unntak fra forbudet mot å slippe ut miljøgifter på Svalbard i lovens § 66 tredje ledd:

«Departementet kan på nærmere betingelser gjøre unntak fra første ledd for eksisterende næringsvirksomhet. Dersom forbudet medfører utilsiktede konsekvenser for ny næringsvirksomhet, som er funnet miljømessig forsvarlig på Svalbard, kan departementet også om nødvendig gjøre unntak for slik virksomhet.»

Departementet anser det nødvendig å innføre et skille mellom eksisterende og ny virksomhet når det gjelder adgangen til å gjøre unntak fra hovedregelen. For ny virksomhet skal unntaksadgangen tolkes meget snevert. Bestemmelsen er å anse som en sikkerhetsventil i tilfeller hvor forbudet utilsiktet er for absolutt. Med «funnet forsvarlig» menes at en virksomhet er funnet forsvarlig samlet sett, miljøgiftene inkludert.

Fordi hovedregelen er utslippsforbud, skal et eventuelt unntak gis på nærmere betingelser. Det er en forutsetning at det stilles strenge krav til eventuelle tillatte utslipp av miljøgifter fra nevnte virksomheter, og den foreslåtte § 10 om best tilgjengelig teknologi må ligge til grunn også for eksisterende virksomhet.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å videreføre utvalgets forslag om at «departementet kan gi forskrift om hva som regnes som miljøgift», jf. utredningen § 65 annet ledd. Det finnes ingen entydig definisjon av miljøgifter, og det er derfor ikke noe nøyaktig skille mellom miljøgifter og kjemikalier som ikke anses som miljøgifter. Rettstilstanden vil neppe bli mer uklar selv om begrepet miljøgifter ikke presiseres i forskrift. En eventuell liste over miljøgifter ville nødvendigvis ikke bli fullstendig, men det er likevel en fare for at en liste vil bli tolket uttømmende. Det er etter departementets oppfatning tilstrekkelig at det i kommentarene til lovbestemmelsen presiseres hva som regnes som miljøgift.

Utvalgets forslag til hjemmel til å gi forskrift om hvorvidt en miljøgift eller en stoffblanding som inneholder miljøgifter, ikke må brukes eller innføres på Svalbard anser departementet som viktig. Departementet foreslår imidlertid at «miljøgift eller stoffblandinger som inneholder miljøgifter» erstattes med «produkter som inneholder miljøgifter», fordi «produkt» er et ord som er let-

tere tilgjengelig for allmennheten og som heller ikke utelukker muligheten til å forby innførsel av rene stoffer eller kjemiske produkter (stoffblandinger). Samtidig unngås eventuell tvil om hvorvidt hjemmelen dekker forbud mot faste bearbejdede produkter. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre utvalgets forslag om miljøgifter, med de ovenfor nevnte endringer, i lovens § 66.

13.4 Dumping og utslipp fra skip

13.4.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 5 inneholder forbud mot å dumpe eller slippe ut avfall, kasserte gjenstander, olje eller andre giftige stoffer i sjøen fra skip. Det kan gis tillatelse fra Sysselmannen til å slippe ut gjenstander som ikke flyter og som ikke vil skade liv i sjøen. Kloakkvann, rent matavfall fra småbåter og fersk fisk faller utenfor forbudet i bestemmelsen, og kan således slippes ut.

Utvalget omtaler gjeldende regelverk vedrørende forurensning fra skip i utredningen kap 8.3.3.3. For en mer utførlig omtale vises det derfor til utvalgets arbeid.

13.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre naturvernforskriftens bestemmelse i utredningen § 66. Utvalgets forslag lyder som følger:

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

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

13.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Sjøfartsdirektoratet* som kommenterer utvalgets forslag. Sjøfartsdirektoratet skriver i sin høringsuttalelse at overskriften (dumping og utslipp fra skip) er misvisende, fordi dumping og utslipp defineres som to forskjellige handlinger i sjødyktighetsloven. Sjøfartsdirektoratet mener overskriften bør være «dumping eller utslipp», og skriver videre at reglene for utslipp fra skip bør følge bestemmelsene i MARPOL 73/78, og at avfall bør defineres.

13.4.4 Departementets merknader

Departementet foreslår at utvalgets forslag til bestemmelse om dumping og utslipp splittes opp i to paragrafer, på bakgrunn av at utslipp fra skip (driftsutslipp) og dumping til havs tradisjonelt reguleres av ulikt regelverk, både nasjonalt og internasjonalt (henholdsvis MARPOL og Londonkonvensjonen/OSPAR).

Når det gjelder Sjøfartsdirektoratets merknad om at reglene for utslipp fra skip bør følge bestemmelsene i MARPOL 73/78, støtter departementet Sjøfartsdirektoratets syn. Reglene vedrørende utslipp fra skip følger i hovedsak

MARPOL 73/78 i dag, men når det gjelder utslipp av kloakk har ikke Norge ratifisert vedlegg IV til MARPOL om utslipp av kloakk fra skip. Dette regelverket skal revideres.

Når det gjelder skip, vil reglene i og i medhold av sjødyktighetsloven kunne gjøres gjeldende også for utenlandske skip i Svalbards territorialfarvann, da det foreslås en endring i sjødyktighetsloven § 1, fjerde ledd som sier at Kongen kan gi loven helt eller delvis anvendelse på utenlandske skip og innretninger som befinner seg i Svalbards indre farvann og territorialfarvann.

Departementet opprettholder utvalgets forslag om forbud mot utslipp av avfall i sjøen fra skip eller annet fartøy, og bemerker at bestemmelsen gir minsteregler for blant annet småbåter som ikke faller inn under sjødyktighetsloven på grunn av sin størrelse, jf. sjødyktighetsloven § 1. Utvalgets forslag videreføres i lovens § 67.

Når det gjelder dumping har Norge folkerettslige forpliktelser gjennom OSPAR-konvensjonen. Dumpeforskriften (forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag av 4. desember 1997) er fastsatt i medhold av både forurensningsloven og sjødyktighetsloven, og er lagt opp etter OSPAR-konvensjonen av 1992. Ved ratifikasjon av konvensjonen er det ikke tatt forbehold om at den ikke skal gjelde for sjøområdene rundt Svalbard. Den bør derfor gjøres gjeldende gjennom svalbardmiljøloven.

Dumpeforskriften inneholder et generelt dumpeforbud, men en unntaksliste for visse typer avfall. Utvalgets forslag til regler om dumping i § 66 annet ledd, hvor Sysselmannen gis myndighet til å gjøre unntak fra første ledd når det gjelder å «dumpe gjenstander som ikke flyter og som ikke vil skade liv i sjøen» synes noe vidt formulert i forhold til de unntak som gjelder i dumpeforskriften § 4.

I og med at dumpeforskriften allerede gjelder for norske skip på Svalbard, bør det ikke være motstrid mellom reglene i dumpeforskriften og svalbardmiljøloven. Det er heller ingen grunn til at reglene på dette området skal være lempeligere enn på fastlandet. Departementet foreslår på denne bakgrunn en egen bestemmelse om dumping i lovens § 68 som lyder som følger:

«Dumping og forbrenning av avfall eller annet materiale fra skip eller annet fartøy er forbudt. Departementet kan gi forskrift om unntak fra forbudet mot dumping.»

Det kan etter dette fastsettes en forskrift om dumping hvor Sysselmannen gis adgang til å tillate dumping av de kategorier avfall det er tillatt å dumpe i medhold av dumpeforskriften § 4. I forskriften kan det eksplisitt fremgå at den gjelder for utenlandske skip i indre farvann og territorialfarvannet rundt Svalbard, med hjemmel i den foreslåtte endringen i sjødyktighetsloven.

Når det gjelder Sjøfartsdirektoratets merknad om at avfall bør defineres, viser departementet til lovens § 3 som inneholder en rekke definisjoner, herunder av avfall, jf. § 3 bokstav b.

13.5 Tilknytningsplikt til og drift av renseanlegg

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 67 en hjemmel for Sysselmannen eller den departementet bemyndiger, jf. innføringen av lokaldemokrat i Longyearbyen, til å gi pålegg om at bygninger innenfor et planområde skal knyttes til et renseanlegg. I tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale må bygningens eier selv betale for denne tilknytningen.

Utvalget foreslår videre at departementet skal kunne fastsette hvem som skal ha plikt til å drive renseanlegg med tilknyttede ledninger, med andre ord krav om etablering av felles renseanlegg for et lokalsamfunn, eller deler av det. Utvalget foreslår i utredningen § 70 en hjemmel for departementet til å gi forskrift om blant annet gebyr for tilknytning til avløpsrenseanlegg, slik at den driftsansvarlige kan kreve investerings- og driftsutgiftene dekket av bygningseiere, i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale.

Høringsinstansenes syn

Det er kun *Justisdepartementet* (JD) som kommenterer utvalgets forslag til hjemmel for å gi pålegg om tilknytning til renseanlegg og plikt til å drive slikt anlegg. JD foreslår i sin høringsuttalelse at ordet «avløpsanlegg» benyttes i stedet for «renseanlegg», fordi det er viktig at Sysselmannen gis hjemmel til å pålegge at bygninger i et planområde skal knyttes til et avløpsanlegg, uansett om det er tilknyttet et renseanlegg eller ikke.

Statens forurensningstilsyn (SFT) kommenterer i sin høringsuttalelse utvalgets forslag til hjemmel for å kreve gebyr for tilknytning til avløpsrenseanlegg, og skriver at det i henhold til lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, som gjelder på fastlandet, fastsettes et tilknytningsgebyr som et engangsbeløp i tillegg til årlige avgifter. SFT skriver at de regner med at lovutkastet ikke har ment å utelukke mulighetene av å kunne kreve årsavgifter, men at dette bør gå tydelig frem av kommentaren som utfylling av lovteksten.

Departementets merknader

Departementet støtter Justisdepartementet i at det er viktig å kunne pålegge tilknytning til avløpsanlegg, uansett om det er tilknyttet et renseanlegg eller ikke. Som utvalget skriver i utredningen kap 8.3.1.4, slippes husholdningskloakken fra bosettingene ut i sjøen uten noen form for rensing i dag, noe som medfører lukt- og estetiske problemer da de fleste avløpsledningene munner ut i strandsonen. Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om tilknytningsplikt til og plikt til å drive avløpsanlegg i lovens § 69.

Departementet støtter videre SFT i at loven også bør gi hjemmel for å kreve årsgebyrer, ikke bare et gebyr for tilknytning. Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag til hjemmel for tilknytningsavgift og avløpsgebyrer i lovens § 72 første ledd.

13.6 Beredskap og varsling

13.6.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 13 gir departementet hjemmel til å pålegge den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning av betydning, å ha nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av slik forurensning. Paragrafen gir også hjemmel for å bestemme at den ansvarlige for virksomheten skal legge frem en beredskapsplan for godkjenning, og for å fastsette nærmere vilkår for godkjenning av beredskapsplanen.

13.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre naturvernforskriftens bestemmelse i utredningen § 68. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.3.5.3, hvor det blant annet heter at:

«Skipstrafikken i farvannene rundt Svalbard og landbaserte tankanlegg representerer en potensiell fare for oljesøl. Selv små oljesøl kan under uheldige omstendigheter medføre betydelige skadevirkninger i naturen. Utvalget vil derfor peke på at det er viktig å forebygge at oljesøl ikke skjer og at det finnes en effektiv beredskap dersom oljesølet har inntruffet.»

Utvalget foreslår videre en hjemmel for departementet til å gi forskrift om beredskapspliktens omfang og om avgift for offentlig beredskap, jf. utredningen § 68 annet ledd.

Utvalget foreslår å lovfeste plikt til å varsle Sysselmannen dersom det inntrer akutt forurensning eller fare for akutt forurensning. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 9.2.2, hvor det blant annet heter at:

«Ved akutt forurensning - eller fare for akutt forurensning - bør den ansvarlige ha en varslingsplikt som følger direkte av loven. Varslingsplikten bør her påhvile tiltakshaveren eller den som er i tiltakshaverens tjeneste og blir kjent med (faren for) akutt forurensning.»

Utvalget har i denne sammenheng også vurdert forholdet til det såkalte «selvinkrimineringsforbudet», og skriver om dette i utredningen kap 9.2.2, hvor det blant annet heter at:

«Den informasjon som miljøvernmyndighetene mottar fra utøveren på denne måten, kan danne grunnlag for myndighetsutøving med sikte på ulike sanksjoner. Opplysningene kan eventuelt også gi grunnlag for straffeforfølgning. Etter menneskerettskonvensjonene er det riktig nok forbud mot at en siktet eller tiltalt tvinges til å vitne mot seg selv («selvinkrimineringsforbudet»), men utvalget antar at dette ikke får anvendelse på tilfelle hvor faktiske opplysninger som overtrederen har hatt rettslig plikt til å samle inn, blir overlevert til forvaltningsorganet og derfra bragt videre til påtalemyndigheten og domstolene.»

Utvalget foreslår også å lovfeste at også andre har plikt til å varsle dersom det ikke er åpenbart unødvendig, jf. utredningen § 68 tredje ledd annet punktum. Om dette skriver utvalget følgende i utredningen kap 9.2.3:

«Lovgivningens alminnelige utgangspunkt er at tredjepersoner ikke har noen rettslig plikt til å varsle om lovovertridelser eller forhold som kan tyde på en lovovertridelse.

Ved akutt forurensning oppstiller loven likevel en slik plikt, jf. forurl § 39 annet ledd. Utvalget foreslår at en tilsvarende regel blir tatt inn i utk § 68 tredje ledd annet punktum. De store avstandene på Svalbard er et tilleggsargument for å innføre en slik regel. Ivaretagelse av naturmiljøet må ses på som et felles ansvar for alle som ferdes omkring i svalbardnaturen.»

Utvalget definerer akutt forurensning som forurensning av betydning som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter svalbardmiljøloven.

13.6.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag til lovbestemmelse om akutt forurensning - beredskap og varsling. *Justisdepartementet* (JD) kommenterer imidlertid utvalgets kommentarer til «selvinkrimineringsforbudet», og skriver i sin høringsuttalelse blant annet at det er truffet en avgjørelse i Den europeiske menneskerettighetsdomstol i saken Saunders mot Storbritannia fra 17. desember 1996 som dels står i motstrid med Høyesteretts kjennelse fra 1994, som utvalget henviser til i sin utredning. JD skriver om denne dommen at den begrenser adgangen til å bruke forklaringer tiltalte har avgitt under straffansvar på forvaltningsstadiet som bevis under hovedforhandlingen i en etterfølgende straffesak. JD skriver videre at det imidlertid fremgår av dommens pkt. 67 at forklaringene uten begrensninger kan oversendes til andre kontrollorganer og til politiet og brukes for å avgjøre videre etterforskningsskritt. JD konkluderer deretter med at utvalgets uttalelser i utredningen for så vidt er riktige, men nevner at selvinkrimineringsforbudet har fått noe sterkere gjennomslag enn tidligere etter Høyesteretts dom 7. september 1999 (fengselsbetjent-saken).

13.6.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre naturvernforskriftens bestemmelse om beredskap. Departementet støtter også de utvidelser utvalget har gjort i forhold til gjeldende rett, og vil i denne forbindelse bemerke at de miljøpolitiske mål for Svalbard tilsier en lav aksept for risiko for skade på miljøet. Sett på bakgrunn av at skipstrafikken til og rundt Svalbard utgjør den største potensielle faren for akutte utslipp på øygruppen, og at skadepotensialet er stort ved eventuelle utslipp i det sårbare svalbardmiljøet, er det nødvendig med regler som bidrar til først å fremst hindre utslipp, men også til å oppdage eventuelle utslipp tidlig med tanke på reparasjon dersom akutt forurensning skulle inntre.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets vurderinger, herunder utvalgets vurdering av selvinkrimineringsforbudet. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag om akutt forurensning - beredskap og varsling i lovens § 70.

13.7 Avfall

13.7.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 5 inneholder forbud mot å tømme, etterlate eller oppbevare avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet. Avløpsvann og avgasser fra virksomhet regnes ikke som avfall, og omfattes ikke av forbudet.

Forskriften § 5 gir videre hjemmel til å kreve at visse typer avfall skal fraktes vekk for gjenvinning og til å fastsette nærmere regler for utforming og drift av behandlingssted/opplagsplass for avfall. Det kan bestemmes at særlig skadelig avfall skal behandles andre steder. Kostnadene ved slik bortfraktning skal i følge paragrafens annet ledd siste punktum dekkes av den som eier avfallet.

13.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 69 å videreføre bestemmelsen i naturvernforskriften § 5 første til tredje ledd. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.3.5.6, hvor det blant annet heter at:

«Utenfor planområdene mener utvalget at det ikke er grunn til å etterlate seg avfall, og foreslår forbud mot å etterlate seg avfall i disse områdene, jf. utk § 69. Det inkluderer forbud mot å kaste avfall på sjøen. Alle som er i felt, må ta med seg alt avfall til avfallsanleggene i bosettingene, primært til Longyearbyen, som for tiden har det beste anlegget.»

Utvalget foreslår videre å lovfeste at avfall bare kan tømmes eller etterlates på sted som er særskilt innrettet for det, og at oppbevaring av avfall må skje slik at det ikke kan bli spredd.

Utvalget foreslår i utredningen § 69 annet ledd å innføre et generelt forbud mot import av avfall, for å beskytte miljøet og hindre at Svalbard blir dumpelass eller transittområde for avfall.

Utvalget foreslår hjemmel for å gi forskrift om:

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

Utvalget foreslår også å lovfeste at kostnadene ved slike tiltak skal bæres av den som eier eller har gitt opphav til avfallet.

Videre foreslår utvalget å lovfeste hjemmel for Sysselmannen til å gi pålegg om å utarbeide en plan for reduksjon av avfall i de planområdene som departementet fastsetter, og at departementet kan fastsette hvem som skal være ansvarlig for felles innsamling og disponering av avfall i planområdene.

I utredningen § 70 foreslår utvalget hjemmel for departementet til å gi forskrift om gebyr for blant annet innsamling og disponering av avfall, i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. Videre foreslår utvalget i § 70 annet ledd en hjemmel for avgifter hvor midlene kan anvendes til drift av interne avfallsordninger på Svalbard, for eksempel vrakpant for utrangerte scootere

og biler. Utvalget viser i denne forbindelse til at det er etablert mottaks- og returordninger på flere avfallsområder på fastlandet i samarbeid med de aktuelle bransjene, og at ordningene er finansiert med særskilte avgifts- og gebyrordninger.

13.7.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Statens forurensningstilsyn* (SFT) som kommenterer utvalgets forslag. SFT gjør i sin høringsuttalelse oppmerksom på at det i forurensningslovens § 34 er krav om full kostnadsdekning for avfallsgebyrer.

13.7.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viser til St. meld. nr. 9 (1999-2000) hvor det i kap 6.3.7 blant annet sies at:

«Dette viser at det er et godt stykke igjen før man har et system for avfallshåndtering som er på høyde med fastlandet, og tilpasset forholdene på Svalbard i samsvar med gjeldende miljømålsetninger for øygruppen.»

Videre vises det til Innst. S. nr. 196 (1999-2000), hvor det blant annet heter at:

«Komiteen støtter Regjeringens arbeid med å etablere nødvendige rammebetingelser og virkemidler for å sikre en avfallshåndtering på Svalbard som er minst på høyde med fastlandet, og som samsvarer med de nasjonale miljømålene på øygruppa. Likeledes at det blir vurdert hvordan avfallsproblem kan forebygges og avfallsmengden begrenses. Komiteen er opptatt av at det innføres effektive virkemidler, for eksempel en vrakpantordning, som gjør at utrangerte bilvrak og snøscootere blir fjernet.»

Departementet mener at det bør være krav om full kostnadsdekning, blant annet på bakgrunn av prinsippet om at miljøpåvirker betaler, og på bakgrunn av at det bør være minst like streng miljøregulering på Svalbard som på fastlandet som følge av de høye miljømål og svalbardnaturens særlige sårbarhet.

Departementet mener utvalgets forslag til regulering av avfall ivaretar de høye miljømål for øygruppen på en god måte, samtidig som regelverket er fleksibelt blant annet ved at forskrift om avfallshåndtering kan differensieres etter forholdene i de ulike bosetningene, dersom det skulle vise seg nødvendig. Departementet foreslår imidlertid en dispensasjonshjemmel fra forbudet mot å etterlate avfall utenfor planområdene, jf. § 71 første ledd. Dispensasjonshjemmelen er gitt på bakgrunn av at det for noen mindre bosetninger og fangststasjoner kan bli unødig vanskelig å organisere transport av avfallet til et planområde, særlig sett i forhold til de miljøproblemer det vil medføre å for eksempel grave ned visse typer avfall på stedet.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om avfall med noen mindre justeringer i lovens §§ 71 og 72.

14 Ferdsl

14.1 Innledning

Et viktig særtrekk ved Svalbard er det nesten totale fravær av veier. Med unntak av kortere strekninger i tilknytning til bosettingene, finnes ingen veiforbindelse på øygruppen. All ferdsel utenfor bosettingene må derfor skje i terrenget, på sjøen eller i luften.

Miljøproblemer som kan følge av ferdsel er mangeartet. Skip i Svalbards relativt dårlig kartlagte farvann, og med tilhørende vanskelige isforhold, utgjør en potensiell forurensningsfare som er større enn på fastlandet, blant annet på grunn av det særlig sårbare svalbardmiljøet. Det er et kjent problem på Svalbard at avfall fra skip, og særlig fiskeflåten, flyter i land og forurenser strendene. Avfallet utgjør dessuten en fare for dyrelivet, enten ved at dyrene får i seg olje, plast- eller metallbiter, eller ved at dyrene setter seg fast i garnrester.

Motorisert ferdsel i ellers uberørt villmark vil, dersom ferdselen blir omfattende, etter hvert frata området den særegne villmarkskarakteren. Slik ferdsel vil dessuten forringe villmarksopplevelsen for utøverne av det tradisjonelle friluftslivet. Støy er et miljøproblem i seg selv og kan dessuten forstyrre dyrelivet. Ferdsel kan også ha mer langsiktige virkninger på dyrelivet, ved for eksempel at dyrelivet i et område forflytter seg til andre områder.

Med omfattende ferdsel i enkelte områder følger gjerne slitasje på så vel naturmiljø som kulturminner. Som nevnt ovenfor i kap 3.2, medfører blant annet permafrosten på Svalbard at ferdsel på bar eller tint mark kan føre til omfattende kjørespor som dels er permanente og dels svært langvarige.

For en mer utførlig omtale av miljøvirkninger av ferdsel vises det til utvalgets omtale i utredningen kap 8.4.3.

14.2 Almennelike regler om ferdsel i naturen

14.2.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 3 første ledd inneholder en generell aktsomhetsplikt for alle som ferdes i naturen. Det skal i henhold til denne bestemmelsen generelt vises hensyn og varsomhet, og det skal ikke forsøples eller unødig forurennes eller påføres annen skade på miljøet.

Bestemmelsens annet ledd innebærer en skjerpet aktsomhetsplikt ved ferdsel som kan skade dyrelivet.

14.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å innlede kapitlet om ferdsel med et overordnet prinsipp som sier at all ferdsel på Svalbard skal foregå på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer natur- eller kulturmiljøet, eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv, jf. utredningen § 71. Prinsippet vil

gjelde både for den motoriserte og den ikke-motoriserte ferdsel, og vil for sistnevnte kunne innebære begrensninger i adgangen til merking av stier og øvrige tilretteleggingstiltak.

14.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag til alminnelige regler om ferdsel i naturen spesielt, men *Friluftslivets fellesorganisasjon* (FRIFO) skriver i sin høringsuttalelse, i tillegg til at de uttaler at utredningen § 71 er et meget bra utgangspunkt for regulering av ferdsel, at friluftslovens bestemmelser om fri ferdsel (Allemannsretten) må tas inn i svalbardmiljøloven for at det ikke skal være tvil om at denne også gjelder på Svalbard.

Også *Direktoratet for naturforvaltning* (DN) kommenterer allemannsretten på Svalbard. DN skriver i sin høringsuttalelse at:

«Selv om Staten eier 95,2 % (99,2 % hvis man tar med statsselskapene) er det viktig å få lovfestet allmennhetens rett til fri ferdsel også på Svalbard, slik at det kommer direkte frem av loven at grunneier ikke har anledning til å forby allmennhetens ferdsel uten særskilt lovhjemmel.»

Direktoratet foreslår derfor følgende ordlyd på utredningen § 71:

«Dersom ikke annet følger av denne lov eller vedtak i medhold av denne lov, kan enhver ferdes til fots, med hundespenn, tråsykkel eller lignende på Svalbard. Enhver har også rett til opphold i form av resting, telting og landsetting og fortøyning av båt på Svalbard.

All ferdsel og opphold på Svalbard skal foregå i rimelig avstand fra hus, hytter, annen bebyggelse eller lignende, og på en måte som ikke skader, forsopler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv.»

14.2.4 Departementets merknader

Departementet støtter FRIFO og DN i at det bør lovfestes uttrykkelig at allemannsretten gjelder også på Svalbard. Som nevnt ovenfor i kap 4.6 fjerde avsnitt antas allmennhetens rett til ferdsel å gjelde også på Svalbard i dag. Departementet mener likevel at hensynet til klarhet taler for at prinsippet uttrykkelig lovfestes. Departementet foreslår på denne bakgrunn et nytt første ledd i § 73 som lyder som følger:

«Allmennhetens rett til ferdsel gjelder også på Svalbard, med de begrensninger som følger av loven her.»

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag til innledende prinsipp for ferdselsbestemmelsene i lovens § 73 annet ledd. Departementet vil særlig fremheve bestemmelsens plikt til å ferdes på en måte som ikke unødig forstyrrer mennesker eller dyr, noe som blant annet innebærer en plikt til å ta hensyn til det tradisjonelle ikke-motoriserte friluftslivet.

14.3 Om særlig belastende ferdselsformer eller fremkomstmidler

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 72 en bestemmelse som sier at Sysselmannen kan forby ferdselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet. Utvalget skriver om ferdsel i utredningen kap 8.4.6.1, og det heter her blant annet at:

«Det kan vanskelig gis noen generell og enhetlig vurdering av ferdselens påvirkning av naturmiljøet ettersom eventuelle skadevirkninger avhenger i stor grad av fremkomstmiddel, tidspunkt på året ferdselen finner sted, hvor en ferdes osv. Enkelte former for ferdsel har et betydelig skadepotensiale, mens andre former for ferdsel knapt har noen målbar konsekvens for miljøet. Den vitenskapelige dokumentasjonen av virkningen på miljøet av ulike former for ferdsel er dessuten i en del tilfelle mangelfull. Førre-var-prinsippet, som utvalget foreslår nedfelt i § 7 i lovutkastet, innebærer imidlertid at dersom det foreligger usikkerhet om hvilke eller hvor store miljøkonsekvenser et tiltak kan føre med seg, skal usikkerheten komme naturmiljøet til gode.»

Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag til forbud mot særlig belastende ferdselsformer.

Departementets merknader

Bestemmelsen gir grunnlag for å skjerpe inn reguleringen av enkelte typer ikke-motorisert ferdsel i terrenget på Svalbard, dersom det skulle vise seg nødvendig. Eksempler på slike typer ferdsel kan være terrengsykling eller ridning, dersom det belaster naturmiljøet ut over det vanlige.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag til forbud mot særlig belastende ferdselsformer i lovens § 74.

14.4 Ferdselsrestriksjoner i særlige områder

14.4.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 3 tredje ledd lyder som følger:

«Sysselmannen kan forby eller regulere ferdsel i nærmere avgrensede områder i hele eller deler av året når dette anses nødvendig for å beskytte dyreliv, vegetasjon eller særpregede geologiske forekomster.»

14.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i utredningen § 73 i en mer generell form. Etter utvalgets forslag gir bestemmelsen også hjemmel for ferdselsrestriksjoner av hensyn til kulturminner, drikkevannsforsyning eller vitenskapelige undersøkelser i området.

Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.4.6, hvor det blant annet heter at:

«Hovedsiktemålet med å regulere ferdsel på Svalbard er å hindre skade på vegetasjon, utslipp av miljøgifter, støy og forstyrrelse av naturmiljøet for øvrig. Utvalget har lagt vekt på å foreslå lovbestemmelser som gir hjemmel for streng beskyttelse av Svalbards natur, samtidig som en legger opp til lovtekniske løsninger som på en fleksibel måte kan sikre ønsket aktivitet på øygruppen.»

Bestemmelsen gir bare hjemmel for ferdselsrestriksjoner utenom verneområdene. I verneområdene må tilsvarende restriksjoner fastsettes i vernebestemmelsene etter § 12.

14.4.3 Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Departementet ser det som betydningsfullt at svalbardmiljøloven inneholder hjemler for å gripe inn med særskilte ferdselsreguleringer i avgrensede områder dersom det skulle vise seg nødvendig. Departementet vil imidlertid påpeke at det ikke er nødvendig å påvise miljøskade før restriksjoner iverksettes, jf. § 7 om føre var-prinsippet. Departementet viser til Innst. S. 196 (1999-2000), hvor Utenrikskomiteen blant annet uttaler at:

«Komiteen er imidlertid opptatt av at villmarkspregede områder skal kunne brukes og oppleves, men slik at bruk og ferdsel i dag, ikke reduserer områdenes omfang eller kvalitet på lengre sikt.»

De høye miljømålene som er satt for forvaltningen av Svalbard tilsier også en streng regulering av ferdselen, med bakgrunn i de miljøproblemer ferdsel i sårbare villmarksområder kan medføre.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til hjemmel for ferdselsrestriksjoner i særlige områder i lovens § 75.

14.4.4 Særskilt om ferdsel i verneområdene

Gjeldende rett

Forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard fastsatt ved kgl. res. 1. juni 1973 har bestemmelser om ferdsel i verneområdene.

I nasjonalparkene er i utgangspunktet all ferdsel med terrenggående kjøretøyer og landing med luftfartøy forbudt, jf. nr. 1 første ledd e) i avsnitt II om bestemmelser om fredning i ovennevnte forskrift. Det kan i tillegg gis bestemmelser om minstehøyder for overflyging, og om ferdsel på sjøen. Ved enkeltvedtak kan Sysselmannen gjøre unntak for vitenskapelige undersøkelser, så lenge det ikke er i strid med formålet med vernet, jf. avsnitt II nr. 1 bokstav f nr. 4. Videre kan det gjøres unntak for fastboende på Svalbard for kjøring i bestemte traseer, jf. bokstav f nr. 3.

I naturreservatene er utgangspunktet om forbud mot terrengkjøring og landing med luftfartøy det samme som for nasjonalparkene, jf. nr. 2 bokstav e i kap II om bestemmelser om fredning i samme forskrift. Videre kan Sysselmannen i samråd med departementet forby enhver ferdsel på land og i sjøen når det anses nødvendig for å bevare plante- eller dyrelivet, jf. nr. 2 bokstav f.

Forbudet kan imidlertid ikke hindre gjennomfart i Hinlopenstredet, Heleysundet eller Freemansundet. I naturreservatene er det bare adgang til å gjøre unntak for kjøring for fastboende i fastlagt trasé på Ny-Friesland, jf. forskrift 1. juli 1973 avsnitt II bokstav g nr. 2.

Unntaket for vitenskapelige undersøkelser er det samme som for nasjonalparker, jf. nr. 2 bokstav g nr. 3.

I Moffen naturreservat (opprettet ved kgl. res. 3. juni 1983) er all ferdsel, inkludert ferdsel på sjøen og flygning i en høyde under 500 m forbudt i tiden 15. mai til 1. september, og på Kong Karls Land er det innført ferdselsforbud og en minste overflygningshøyde på 500 m hele året (forskrift 1. juli 1985 avsnitt III).

For fuglereservatene gjelder det forbud mot all ferdsel i perioden 15. mai til 15. august. Det inkluderer også ferdsel på sjøen og landing med luftfartøy. Unntatt fra bestemmelsen er Kapp Linné fuglereservat, hvor det kan fastsettes særlige regler for ferdselen, jf. nr. 3 bokstav e. Unntaket for vitenskapelige undersøkelser er det samme som for parkene og reservatene, jf. nr. 3 bokstav f nr. 1.

I alle tre områdekategoriene er det gjort unntak for ferdsel i forbindelse med oppsyns-, politi-, rednings- eller ambulanssevirkosomhet.

En forskrift som er kommet til i etterkant av miljølovutvalgets utredning, er forskrift om områdefredning og ferdselsregulering i Virgohamna på Svalbard, 3. mai 2000 nr. 526. Forskriften forbyr all ferdsel innenfor et nærmere avgrenset fredningsområde uten tillatelse fra Sysselmannen, for å ta vare på et unikt kulturminneområde. Forbudet gjelder ikke ambulans-, politi-, rednings- og oppsynsvirkosomhet. Det er i henhold til forskriften også forbudt å etablere leir innenfor fredningsområdet, likeledes sette opp telt eller brenne bål.

Utvalgets forslag og departementets syn

Utvalget foreslår at svalbardmiljølovens regler om ferdsel skal gjelde også i verneområdene, men at det kan fastsettes strengere bestemmelser i hver enkelt verneforskrift i medhold av § 12.

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Departementet mener at det er viktig at de grunnleggende ferdselsbestemmelsene gjelder også i de særlig sårbare verneområdene, samtidig som det er av stor betydning å kunne gi særskilt tilpassede ferdselsrestriksjoner for de ulike verneområder.

Departementet viderefører derfor utvalgets forslag om at lovens ferdselsbestemmelser også gjelder i verneområdene, og at det kan fastsettes strengere reguleringer i de enkelte verneområder i medhold av lovens § 12. Ferdselsrestriksjoner i særlige områder i medhold av § 75, kan imidlertid bare fastsettes utenfor verneområdene, jf. kap 14.4 ovenfor.

14.5 Leiropphold

Utvalgets forslag

Lengre opphold i felt på Svalbard kan medføre ulemper for miljøet, og utvalget foreslår derfor en hjemmel for å kunne gi forskrifter for leiropphold, jf. utred-

ningen § 74. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.4.6.5, hvor det blant annet heter at:

«Blant annet kan det bestemmes at man må ha tillatelse fra Sysselmannen til leiropphold over en viss varighet. Sysselmannen kan i tillatelsen angi hvor leiren skal ligge, f eks for å unngå at man slår leir i viktige isbjørnområder, og på den måten søke å unngå konfrontasjoner mellom mennesker og isbjørn. Videre kan det gis detaljerte bestemmelser for disponering av avfall - mer enn det som følger av loven for øvrig, størrelsen på leiren mv. Slike forskrifter kan sammen med turistforskriften være et virkemiddel til å styrke koordinering av forskning og for å styre utviklingen av organisert turisme, f eks for å ha kontroll med miljøvirkningene ved etablering av faste leirsteder. På Grønland og i Antarktis er det bindende retningslinjer for opphold i felt.»

Høringsinstansenes syn

Det er kun SSD/SNU som kommenterer bestemmelsen. Det heter i SSD/SNUs felles høringsuttalelse at:

«For å unngå at leirer blir til sjenanse for hverandre eller for hyttebebyggelsen bør det i loven, i tillegg til leirs varighet, også nevnes at forskriften kan kreve tillatelse for leir over en viss størrelse.»

Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at loven bør gi hjemmel for forskrifter om leiropphold, da lengre feltopphold kan medføre miljøulemper. Miljøulemper kan i stor grad avhjelpes ved ulike tiltak, som for eksempel gjennom vilkår om hvordan en leir bør plasseres. Departementet vil, på bakgrunn av de høye miljømålene for Svalbard, understreke betydningen av å forebygge mulige miljøproblemer i den sårbare svalbardnaturen, fremfor i ettertid å måtte sørge for reparasjon av eventuelle skader.

Departementet støtter SSD/SNU i at loven i tillegg bør nevne at leir over en viss størrelse også kan kreve tillatelse. Departementet støtter denne vurderingen ut fra at også leirer over en viss størrelse kan medføre miljøulemper. Hvorvidt en leir er til sjenanse for en annen leir eller for hyttebebyggelse er det ikke naturlig å ha regler om i svalbardmiljøloven. Slike hensyn kan for øvrig ivaretas gjennom arealplanprosessen når aktiviteten foregår innenfor arealplanområdene. De fleste fritidshyttene befinner seg i disse områdene.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til hjemmel for forskrifter om leiropphold, med den ovenfor nevnte utvidelse, i lovens § 76.

14.6 Om utrykning og oppsyn

Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 4 femte ledd inneholder unntak fra forskriftens bestemmelser om motorisert ferdsel for «nødvendig kjøring i samband med brannutrykning, ambulanseutrykning, ettersøknings- og redningstjeneste eller utøving av politifunksjoner.» Tilsvarende unntak gjelder i verneområdene, jf. kap 14.4.5 ovenfor.

Utvalgets forslag og departementets merknader

Utvalget foreslår å videreføre dette unntaket i utredningen § 75.

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Departementet vil imidlertid påpeke at § 87 om miljøvernmyndighetenes tilsyn pålegger miljøvernmyndighetene å føre et tilsyn med miljøet som fører til minst mulig belastning for miljøet. Dette innebærer at selv om det er adgang til å fravike ferdselsbestemmelsene for å føre tilsyn med at loven overholdes, må tilsynet utføres så skånsomt som mulig.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til unntak for utrykning og oppsyn i lovens § 77.

14.7 Om hjemmel til å innføre et gebyr for tilreisende

14.7.1 Innledning

I St. meld. nr. 22 (1994-95) Om miljøvern på Svalbard ble det fremmet forslag om å la turistene selv dekke kostnadene ved nødvendige miljøtiltak, i form av et turistgebyr for ferdsel i verneområdene. Det heter om dette i meldingens kap 10:

«Miljøverndepartementet ser det som en aktuell løsning at utgiftene for det offentlige i forbindelse med behandling av melding om reiser til verneområdene, og den oppfølging og kontroll som er nødvendig, dekkes gjennom gebyr på brukerne. Man vil i den forbindelse utrede muligheten for å innføre et mindre gebyr i forbindelse med melding til Sisselmannen om reiser til verneområdene.»

Stortingets energi- og miljøkomite ga i Innst S. nr. 11 for 1995-96 uttrykk for støtte til tanken om innføring av et gebyr for turistreiser til verneområdene. Det var imidlertid usikkert om man hadde tilstrekkelig hjemmel til å innføre et slikt gebyr. Miljøverndepartementet utarbeidet derfor utkast både til lov og forskrift om et slikt gebyr.

Høringsrunden den gang viste imidlertid at flere instanser av ulike grunner var sterkt i mot et slikt gebyr. Både Finansdepartementet og Nærings- og energidepartementet var negative til en øremærking av midler, som de mente ville innebære en prising på ferdsel i verneområder. Direktoratet for naturforvaltning viste til faren for at allemannsretten ville kunne bli uthulet gjennom en spredning av slike ordninger også til fastlandet. Utenriksdepartementet mente man burde utrede ytterligere, og avvente den nye miljøloven. Resultatet av høringsrunden ble at innføringen av et slikt gebyr ble utsatt i påvente av ny miljølov.

14.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen en hjemmel til å gi forskrift om at den som besøker Svalbard skal betale et gebyr (utredningen § 76). Et slikt gebyr for tilreisende skal ikke kunne pålegges fastboende. Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt det bør innføres et slikt gebyr for tilreisende, men ser det som hensiktsmessig at det finnes hjemmel for å kunne innføre et slikt gebyr. Utvalget foreslår at midlene fra et eventuelt gebyr skal gå inn i Svalbards miljøvernfond,

som foreslås opprettet i utredningen § 96. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.4.6.6, hvor det blant annet heter at:

«Et eventuelt turistgebyr etter utk § 76 vil kunne være generelt og omfatte alle tilreisende til Svalbard. Gebyret vil ikke være knyttet opp mot ferdsel i eller tilgang til vernede områder eller utmarka for øvrig, og kan derfor etter utvalgets mening ikke ses som et vederlag for bruk av allemannsretten. Et eventuelt gebyr bør begrunnes i de særlige miljøverdiene og kan også gi økonomiske ressurser til å opprettholde disse verdiene.

Utvalget tilrår at det tas endelig stilling til spørsmålet om gebyr for tilreisende etter en nærmere utredning. I en slik utredning bør det blant annet vurderes hvilke grupper et eventuelt gebyr bør gjelde for, og den praktiske gjennomføringen. Utvalgets forslag gir hjemmelsgrunnlag for en slik ordning.»

14.7.3 Høringsinstansenes syn

Høringen av miljølovutvalgets forslag til miljøvernlov for Svalbard avdekket en del motstand mot selv det å innføre en hjemmel for et gebyr for tilreisende til Svalbard.

Utenriksdepartementet (UD) uttaler blant annet i sin høringsuttalelse at selv det å i lovs form gi norske myndigheter en adgang til å innføre en slik ordning har en viss signaleffekt utad, og reiser flere prinsipielle problemstillinger både av folkerettslig og utenrikspolitisk karakter som bør utredes grundig før man gir hjemmel til å innføre en slik ordning. UD skriver videre at ordningen må ligge innenfor traktatens rammer. UD mener forholdet til traktatens artikler 3 og 8 ikke er vurdert grundig nok. En gebyrordning må i følge UD også ligge innenfor havrettens rammer, jf. retten til uskyldig gjennomfart. Effekten av tiltakene kan i følge UD slå ulikt ut blant partene i traktaten, og dermed få utenrikspolitiske konsekvenser. UD mener på denne bakgrunn at tiltaket må være nødvendig for å avhjelpe et tungt behov, og de mener at det er nødvendig med en nærmere redegjørelse av behovet for et slikt gebyr, antydning av størrelsen på beløpet, hvilke grupper reisende som skal omfattes, hvordan ordningen rent praktisk skal gjennomføres og håndheves, samt konsekvensene for de utenlandske bosettingene.

I høringsrunden kom det mange merknader vedrørende hvem som bør omfattes av en slik eventuell gebyrordning. *Fiskebåtrederne* og *Norges fiskarlag* uttaler i sine høringsuttalelser at et gebyr for tilreisende kun må gjelde turister, og ikke fiskere eller fangstfolk som besøker Svalbard i næringsmessig sammenheng, eller personell som benytter Longyearbyen som havn for mannskapsbytte og reparasjoner. *Universitetsstudiene på Svalbard* (UNIS), *Norges forskningsråd* og *Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet* (KUF) uttaler at de antar at forskere, gjesteforelesere, gjesteforskere og studenter ikke vil omfattes av ordet «besøkende». *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet* (NTNU) foreslår å begrense gebyret til turister, slik at det opprettes et turistgebyr og ikke et gebyr for tilreisende. *SSD/SNU* anbefaler i sin felles høringsuttalelse, dersom gebyret er rettet mot reiselivet, at det ikke kan avkreves besøk til fastboende og lokale bedrifter, samt forskere og studenter med kortere opphold.

Svalbardrådet er uenig i innføring av et generelt gebyr for tilreisende, men mener det kan være berettiget med gebyr på særlig miljøbelastende turisme.

FRIFO skriver i sin høringsuttalelse at:

«hvis gebyret vil bli tyngende og i prinsippet være et hinder for den frie ferdselen, er *FRIFO* sterkt kritisk til et slikt gebyr».

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) støtter ikke at det etableres noen form for hjemmel i lovverket til å innføre en «besøksavgift» for turister og lignende på Svalbard. *NHO* skriver i sin høringsuttalelse at de støtter *RBL*'s syn.

14.7.4 Departementets merknader

Historikk

Departementet viser til St. meld. nr. 50 (1990-91) Næringstiltak for Svalbard, hvor regjeringen gikk inn for at forholdene skulle legges til rette for utvikling av reiseliv som næring på Svalbard. Det ble imidlertid understreket at turismen måtte styres og at den ikke måtte utbygges i et omfang som kunne true området's særegne villmarksnatur. Siden St. meld. nr. 50 ble lagt frem, har det vært en sterk vekst i reiselivsnæringen på Svalbard.

Omfanget av tilreisende til Svalbard

Det nøyaktige antall turister til Svalbard lar seg pr. i dag ikke registrere. Man vet hvor mange som ankommer hotell og gjestehus, men flere av disse registreres både to og tre ganger, fordi de underveis har overnattingsturer i felt eller på båt. En del bytter også overnattingssted under oppholdet. Man vet også at en del kommer opp med fly og drar direkte ut i felt eller på båt, enten på egen hånd eller i regi av turoperatører, uten å være innom overnattingsbedriftene. Disse er det ikke mulig å telle, selv om Sysselmannen registrerer all ferdsel utenfor turområdet. Når det gjelder trafikk med fly skiller det ikke mellom turister og fastboende eller entreprenører, noe som gir meget usikre tall på hvor mange turister som ankommer Svalbard med fly.

Det estimeres likevel hvor mange besøkende Svalbard har, og det estimerte tallet ligger et sted mellom 12 000 - 15 000 hvert år. I tillegg kommer det en rekke cruisefartøyer til Svalbard, og cruiseturismen er økende. I 1990 var det ca. 16 000 personer om bord på de oversjøiske cruiseskipene som besøkte Svalbard (passasjerer og besetning), mens det i 1999 var omtrent 26 000 personer.

Miljøproblemer som følge av ferdsel

En ukontrollert ferdsel kan, som nevnt ovenfor i kap 14.1, være skadelig for natur og kulturminner. Departementet vil her kun nevne kulturminnene, som er spesielt utsatt for slitasjeskader ved for stor ferdsel. Mange av kulturminnene ligger ubeskyttet, for eksempel skjelettresten eller jernrester etter tekniske kulturminner, og er et lett bytte for souvenirjegere. I tillegg finnes flere eksempler på uvettig opptreden gjort i uvitenhet, som for eksempel bålrensing i spekkovner og kulturminner brukt som ved til leirbål. Alle disse faktorene bidrar til å forringe villmarks karakteren.

Departementet viser for øvrig til utredningen kap 8.4.3.

Formålet med et gebyr for tilreisende til Svalbard

Departementet påpeker at det ikke er et formål med et slikt gebyr å redusere antall turister til Svalbard. Gebyret skal, sett fra det offentliges side, muliggjøre aktive informasjons- og skjøtselstiltak i tråd med Regjeringens overordnede mål for ivaretagelsen av Svalbards særegne villmarksmiljø, og sett fra turistenes side, fungere som betaling for en positiv gjenytelse.

Behovet for å innføre et gebyr for tilreisende til Svalbard

Som nevnt flere ganger tidligere har Regjeringen, med støtte fra Stortinget, ved flere anledninger uttrykt høye målsetninger for miljøet på Svalbard. Svalbard skal blant annet fremstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder. En slik målsetting stiller krav til opprettholdelse av miljøets tilnærmede uberørthet når det gjelder sammenhengende villmark, flora, fauna og kulturminner. Svalbards villmarkspregede områder skal likevel kunne brukes og oppleves, men slik at bruk og ferdsel i dag ikke reduserer områdenes omfang eller kvalitet på lengre sikt.

Dette stiller store krav til miljøvernmyndighetene. Miljøtilstanden må kontinuerlig overvåkes og årsaker til miljøpåvirkninger må kartlegges. I noen tilfeller vil det være nødvendig å aktivt gripe inn for å gjenopprette miljøtilstanden, ved for eksempel skjøtsel og vedlikehold. Videre vil det i noen tilfeller, på de mest utsatte og hyppigst besøkte lokalitetene, være nødvendig å tilrettelegge for turistene for å hindre omfattende skader. Informasjon er, etter departementets mening, i sær et viktig tiltak, når man vet at spesielt kulturminner ødelegges som en følge av uvitenhet, jf. blant annet eksemplet ovenfor om bål-brenning i spekkovner.

For å nå de høye miljømålene for forvaltningen av området har det blitt nødvendig med økt ressursinnsats fra Sysselemannens side. Både prinsippet om at «forurenser betaler» og det uttalte mål om at de statlige overføringene til svalbardsamfunnet skal ned, tilsier etter departementets mening at turistene selv dekker det offentliges kostnader for å hindre negative miljøvirkninger og for å legge til rette for en høy opplevelsesverdi av reiser til Svalbard.

I følge utvalgets forslag til hjemmelsbestemmelse skal turistgebyret gå inn i Svalbards miljøfond. Departementet støtter utvalgets forslag. Midler fra Svalbards miljøvernfond kan for eksempel benyttes til informasjonstiltak, slik som brosjyrer, film/video og et info-senter, som lenge har vært planlagt i Longyearbyen.

Det meste av det informasjonsmateriell som Sysselemannen produserer er rettet mot turister og tilreisende. Det er et kontinuerlig behov for nytt materiell og for fornyelse av eksisterende materiell. Et satsningsområde kan være å produsere kart som viser aktuelle steder for opplevelse av dyr, fugler, blomster, kulturminner, turområder, leirplasser mv., noe som er spesielt aktuelt for Isfjordområdet/Nordenskiöld Land, og som vil være en effektiv måte å styre turisttrafikken til de områder som tåler slik trafikk.

Det framtidige info-senteret, som planlegges lokalisert til UNIS/forskningsparken, vil også bli svært viktig i den videre informasjonsstrategien. Her vil det være behov for midler. Senteret er tenkt å skulle fungere som et første stoppested og en innfallsport for tilreisende til Svalbard, og vil ha som en av sine viktigste funksjoner å gi turistene kunnskap om natur og kulturmin-

ner. Miljøvernmyndighetene kan her på en effektiv måte nå frem med sin informasjon, og gi besøkende som skal ferdes på Svalbard en bevisst holdning til Svalbards sårbare natur- og kulturmiljø og en forståelse for og aksept av så vel forvaltningsregimet som behovet for å ta vare på miljøet. På denne måten vil det være mulig å nå målet om at turistene gis best mulig utbytte av sitt opphold på Svalbard, samtidig som ferdselen medfører minst mulig negative konsekvenser for miljøet.

Når det gjelder overvåking av natur- og kulturminner og tilrettelegging, restaurering og vedlikehold av kulturminner og naturområder, er det turismen, og særlig cruise-turismen, som representerer størst press og fare for slitasje på kulturminnene. Sysselmannen har utviklet et opplegg for overvåking av kulturminner på Svalbard, «Overvåking av kulturmiljø på Svalbard», SMS-rapport 3/1999, som medfører kostnader som det vil kunne være relevant å benytte fondets midler på.

Det vil også kunne være aktuelt å benytte fondets midler til profesjonalisering av guider og turledere på Svalbard. Guide- og turlederkurset arrangeres i dag av Reiselivsrådet og Info-Svalbard. Sysselmannen bidrar i form av forelesninger og logistikk, og det kan være aktuelt å bruke midler fra fondet på Sysselmannens bidrag til kurset, for eksempel opplæringsmaterieell innenfor Sysselmannens fagfelt, og dessuten til en videreutvikling av kursopplegget.

Forholdet til svalbardtraktaten og til havretten

Fordi Utenriksdepartementet i sin høringsuttalelse blant annet anmodet om at de folkerettslige sidene, spesielt forholdet til svalbardtraktaten art 3 og 8 og havrettskonvensjonen art 26, ble utredet nærmere, ba departementet Professor dr juris Geir Ulfstein ved Universitetet i Oslo om å utrede de folkerettslige sider ved innføring av et gebyr for tilreisende til Svalbard.

Utredningen ble oversendt departementet ved brev av 18. oktober 2000. Her gjengis bare hovedpunktene i utredningen.

Ulfstein behandler først utgangspunktet om norsk suverenitet over Svalbard etter svalbardtraktatens art 1, og drøfter hvorvidt det eksisterer folkerettslige restriksjoner utenfor svalbardtraktaten på innføring av gebyr for tilreisende. Ulfstein konkluderer med at verken alminnelig folkerett eller spesielle konvensjoner Norge er tilsluttet utenom svalbardtraktaten hindrer innføring av et gebyr for tilreisende.

Ulfstein ser deretter på de aktuelle restriksjonene på norsk suverenitet i medhold av svalbardtraktaten. Når det gjelder forbudet mot diskriminering på nasjonalt grunnlag til adgang og opphold, jf. svalbardtraktatens art 3 (1), slår Ulfstein fast at utvalgets forslag til hjemmel for innføring av gebyr for tilreisende ikke skiller mellom nasjonaliteter, og således synes å være uproblematisk i forhold til forbudet mot diskriminering på nasjonalt grunnlag. Ulfstein ser også på om den foreslåtte hjemmelen til et gebyr i praksis vil ha tilsvarende virkning som en formell diskriminering, og det heter om dette i utredningen at:

«Et gebyr for tilreisende til Svalbard kan imidlertid heller ikke i praksis sees å slå ulikt ut mellom forskjellige traktatparter. Besøkende på Svalbard vil betale samme sum uansett hvilken traktatpart de er borgere i. Dersom gebyret innkreves i norske kroner kan dette riktignok være

tyngre å betale for borgere fra stater som har en ugunstig valutakurs i forhold til norske kroner. Et krav om betaling i norske kroner må imidlertid anses å være holdbart ut fra at det er Norge som har suvereniteten over øygruppa, og Norge kan ikke ha plikt til å finne ordninger som måtte kompensere for eventuelle ugunstige valutakurser.»

Ulfstein ser videre på om unntaket fra plikt til å betale et gebyr for de fastboende vil kunne innebære en indirekte diskriminering. Om dette heter det i utredningen blant annet at:

«Det kunne hevdes at unntaket for fastboende medførte en fordel for traktatparter som har en virksomhet på Svalbard og dermed har fastboende på Svalbard, i praksis først og fremst Norge og Russland. Det er imidlertid for det første fritt opp til hver traktatpart å starte virksomhet på Svalbard om dette ønskes. Det kan derfor vanskelig hevdes at dette unntaket medfører en diskriminering på nasjonalt grunnlag. Dessuten er det saklige («objektive») grunner til et slikt unntak: Det er rimelig at fastboende ikke skal måtte betale gebyr hver gang de kommer tilbake til sitt bosted etter å ha reist ut av Svalbard.»

Ulfstein drøfter også hvorvidt svalbardtraktatens art 3 (1) inneholder ikke bare et krav om ikke-diskriminering, men også en materiell rett til adgang og opphold. Ulfstein mener imidlertid at bestemmelsen ikke gir en slik materiell rett, men kun innebærer et krav om ikke-diskriminering. Ulfstein mener at dette samsvarer med Utenriksdepartementets høringsuttalelse til NOU 1999: 21, hvor det blant annet heter at:

«Bestemmelsen er tolket slik at Norge kan innføre tiltak som begrenser traktatborgernes adgang til øya så lenge det ikke diskrimineres på grunnlag av nasjonalitet.»

Selv om art 3 (1) skulle innebære en materiell rett til adgang og opphold, skriver Ulfstein at:

«Innføringen av et gebyr for tilreisende har imidlertid ikke til hensikt å hindre adgangen til Svalbard. Det er heller ikke noe som tyder på at virkningen av et gebyr vil undergrave adgangen til Svalbard. Dette gebyret kan derfor ikke sies å stride mot en eventuell materiell rett til adgang og opphold på Svalbard. Og selv om gebyret hadde til hensikt å begrense antall tilreisende for å verne naturen på Svalbard, er dette et legitimt formål som bør aksepteres så lenge tiltaket gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte.»

Ulfstein drøfter deretter forbudet mot diskriminering i forhold til næringsvirksomhet, jf. svalbardtraktatens art 3 (1) og (2). Ulfstein konkluderer om dette i utredningen med at:

«Selv om det altså kan oppstå ulike virkninger mellom ulike former for næringsvirksomhet og driftsformer, er det ikke grunnlag for å si at dette representerer diskriminering på nasjonalt grunnlag. Dersom slike ulikheter ønskes unngått, kan en vurdere å unnta tilreisning i forbindelse med arbeid på Svalbard. Dermed vil gebyret begrenses til turister og andre som besøker Svalbard uten forbindelse med arbeid og næringsvirksomhet. Det kan imidlertid tenkes å oppstå problemer i forbindelse med kontroll av hva som er formålet med de tilreisendes besøk på Svalbard.»

Ulfstein ser videre på begrensningene i beskatningsretten i medhold av svalbardtraktatens art 8, som sier at:

«De skatter, gebyrer og avgifter som opkreves skal utelukkende komme de nevnte områder til gode og kan bare pålegges i den utstrekning som deres øiemed tilsier.»

Ulfstein mener at kravet om å komme Svalbard «til gode» er tilfredsstilt, fordi gebyret skal gå inn i Svalbards miljøvernfond, og fordi midlene i dette fondet utelukkende skal gå til tiltak «på Svalbard».

Ulfstein ser videre på svalbardtraktatens art 8 (2), som også setter en grense for omfanget av skattleggingen. Om dette heter det i utredningen at:

«Det må her siktes til at svalbardtraktatens art. 8 (2) også setter en grense for hvor høye skatter som fastsettes på Svalbard kan være, ved at skattene bare kan pålegges «i den utstrekning som deres øiemed tilsier». Dette innebærer at skattene ikke kan overstige hva som trengs for å dekke behovene på Svalbard. Denne begrensningen skulle også være ivare tatt ved at lovutkastets § 96 fastsetter at midlene bare kan brukes til tiltak som har til formål å beskytte miljøet på Svalbard.»

Avslutningsvis drøfter Ulfstein det foreslåtte gebyret i forhold til havretten, herunder havrettskonvensjonens art 26, som UD i sin høringsuttalelse påpeker at antagelig utelukker innføring av miljøavgift på uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. Ulfstein mener at det er grunn til å vurdere om den foreslåtte § 76 i utredningen tar sikte på å pålegge skip i uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet å betale gebyr. Det heter om dette blant annet at:

«I bestemmelsen sies det at «den som besøker Svalbard» skal betale et gebyr. Utkastets § 2 fastsetter lovens virkeområde til å gjelde «Svalbards landområder med sjøområdet ut til territorialgrensen». Dette taler for at gebyret også omfatter territorialfarvannet. Videre er det grunn til - uavhengig av presiseringen i § 2 - generelt sett å tolke «Svalbard» som omfattende også territorialfarvannet.

På den annen side er det ikke noe i veien for at «Svalbard» i § 76 tolkes snevrere dersom det foreligger holdepunkter for at en slik mer begrenset anvendelse var ment. Det kan her både pekes på at en naturlig forståelse av «Svalbard» også kan være begrenset til selve landterritoriet, og at forholdet til anvendelse i sjøterritoriet ikke er drøftet i motivene.

Begrepene «besøke» og «tilreisende», jf. overskriften til § 76 som har tittelen «gebyr for tilreisende», kan også tilsi at gebyrplikten ikke gjelder for skip i uskyldig gjennomfart. Det er ihvertfall gode grunner som taler for at skip som er uskyldig gjennomfart uten å ha til hensikt å anløpe Svalbards indre farvann, jfr. havrettskonvensjonen art. 18 nr. 1 (a), ikke bør anses å «besøke» Svalbard.»

Ulfstein skriver avslutningsvis at:

«Dersom gebyrplikten for skip som skal anløpe Svalbards indre farvann knyttes til ankomsten til Svalbards territorialfarvann vil dette dermed være i strid med art. 26.

Det er imidlertid en hevdvunnen framgangsmåte å tolke norsk rett slik at det så langt mulig unngås motstrid med folkeretten. Retten til uskyldig gjennomfart følger både av konvensjonsbestemmelser og folkerettslig sedvanerett. Det er derfor grunn til å tolke § 76 innskrenket

de i den grad det kan oppstå motstrid med folkeretten. Dette støttes av at forholdet til folkeretten ikke er drøftet i bestemmelsens motiver.

Disse spørsmål bør imidlertid avklares dersom en bestemmelse om gebyr for tilreisende fremmes av regjeringen som et lovforslag. Dette kan enten gjøres ved at § 76 presiseres i bestemmelsens motiver til å gjelde ved skips anløp til Svalbards indre farvann, ved at bestemmelsens ordlyd omformuleres tilsvarende, eller ved at en tar inn en generell bestemmelse i loven om at den skal gjelde med forbehold av det som måtte følge av Norges folkerettslige forpliktelser.»

Departementet støtter Ulfsteins vurderinger. Departementet viderefører derfor i lovens § 2 forslaget fra Ulfstein og UD om å avgrense lovens virkefelt mot de begrensninger som følger av folkeretten.

Vedrørende gebyrets størrelse

I St. meld. nr. 22 (1994-95) ble det uttalt at:

«Man vil i den forbindelse utrede muligheten for å innføre et mindre gebyr i forbindelse med melding til Sysselmannen om reiser i verneområdene. Med et gebyr på kr 100; pr reisende vil inntekspotensialet ...».

I Miljøverndepartementets forslag til innføring av et gebyr for reiser til verneområdene ble det i sin tid antydnet et beløp på kr 150; pr. reisende.

Departementet mener, ut fra utviklingen i antall tilreisende, at kr 100; synes å være et passelig beløp. Den lokale reiselivsnæringen signaliserte i forrige høringsrunde at de kunne tenke seg et høyere beløp, og en tidligere undersøkelse blant utenlandske turister på Svalbard viste stor villighet til å betale for å ta vare på miljøet. Det ble antydnet summer som lå langt over det antydede turistgebyret for å reise inn i verneområdene, som ble vurdert innført i 1997-98.

Som nevnt ovenfor under «Omfanget av tilreisende til Svalbard» kan det totale antall tilreisende estimeres til et sted mellom 38 000 og 41 000 hvert år. Med et gebyr på kr 100; vil inntekspotensialet derfor ligge på mellom 3 800 000 - 4 100 000; kr.

Om hvem som skal omfattes av gebyrordningen

Gebyret skal gjelde for tilreisende til Svalbard. På bakgrunn av at det er ilandstigningene som medfører de største miljøproblemene, synes det etter departements mening naturlig å ilegge gebyret først når man går i land på øygruppen. Med en slik avgrensning unngår man dessuten problemer i forhold til sjøterritoriets regler om rett til uskyldig gjennomfart, så lenge de ikke går i land.

Gebyret skal ikke omfatte de fastboende. Hvem som er fastboende defineres i lovens § 3 bokstav i som en person som er gyldig innført i befolkningsregisteret for Svalbard. Det vil videre være nødvendig å unnta en del personer som utfører offentlige tjenesteoppdrag på Svalbard, slik at i alle fall personer som utfører ambulans-, politi-, rednings- eller oppsynsvirksomhet unntas.

Når det gjelder forskere, mener departementet i utgangspunktet at de bør omfattes av gebyrordningen, blant annet på grunn av de praktiske problemer man ellers vil få med å definere hvem som er forsker. En annen grunn til å

inkludere forskere er at forskning i utgangspunktet skal vurderes på samme måte som andre virksomheter på Svalbard når det gjelder miljøkonsekvenser, og at også forskere bør betale et gebyr som går til å opprettholde det uberørte miljø som også forskere har interesse av. Av de samme grunner synes det naturlig at gebyrordningen også omfatter gjesteforelesere og studenter ved UNIS, i den grad de ikke faller innenfor definisjonen av fastboende. Fordi det dreier seg om et beskjedent beløp, ser departementet i utgangspunktet ikke grunn til å unnta øvrige grupper fra gebyrordningen. Det vil imidlertid bli vurdert nærmere, på det tidspunkt det eventuelt blir aktuelt å gi en slik forskrift, hvorvidt også øvrige grupper av personer som kommer til Svalbard for å utføre arbeid bør unntas fra ordningen.

Om den praktiske gjennomføringen av gebyrordningen

Departementet mener at det er viktig å finne frem til praktisk enkle og lite kostnadskrevenne ordninger når det gjelder selve innkrevingen av gebyret.

Cruiseturistene utgjør som nevnt den største gruppen turister på Svalbard. Gjennom turistforskriften pålegges reisearrangører å melde fra til Sysselemannen om planlagte turopplegg for hver sommer- og vintersesong, herunder om planlagte ilandstigninger. Departementet ser det som naturlig å knytte innbetalingen av gebyret til denne meldingen når det gjelder tilreisende med båt. Slik vil meldepliktig båtturisme fanges opp.

Når det gjelder øvrige turister, ankommer de i all hovedsak med fly. Det er derfor naturlig å knytte avgiften til flyreisen. Fordi de fastboende skal unntas fra gebyret har man valgt mellom en ordning med refusjon av avgiften hos Sysselemannen, ved for eksempel innlevering av «stolpen» av flybilletten, og en kanskje noe enklere løsning i form av å kreve inn avgiften først ved avreise fra Svalbard. Dersom det kan la seg gjøre å koble luftfartsverkets datasystemer mot befolkningsregisteret for Svalbard kan man da unnlate å innkreve avgift av de fastboende overhodet, da man ved avreise vil kunne sjekke om vedkommende er fastboende.

Departementet mener at det bør vurderes tiltak i form av et miljøsertifikat eller lignende tilknyttet innbetalingen, med sikte på at innbetalingen for de aller fleste oppleves som et positivt bidrag.

Konklusjon

På bakgrunn av de høye miljømål som gjelder Svalbard, og på bakgrunn av at utstrakt ferdsel kan gi negative konsekvenser for Svalbards sårbare natur- og kulturmiljø, støtter departementet utvalgets forslag om å innføre en hjemmel i svalbardmiljøloven for å kunne gi forskrift om et mindre gebyr for tilreisende til Svalbard. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag til hjemmel for innføring av et gebyr for tilreisende i lovens § 78.

Fastboende skal ikke omfattes av avgiften, og beløpets størrelse foreslås til kr 100;. I forhold til den pris som cruiseturister og flypassasjerer betaler for sin billett vil et slikt beløp for de aller fleste oppleves som lite. Beløpet skal gå inn i Svalbards miljøvernfond, slik at pengene kanaliseres tilbake til turistene gjennom Sysselemannens tiltak for å opprettholde den villmarksnatur turistene er kommet for å oppleve.

Ordningen vil gi Svalbards miljøvernfond noenlunde stabile ressurser, slik at en del nødvendige tiltak for å forvalte Svalbards natur- og kulturmiljø i tråd med de høye miljømål som gjelder for øygruppen kan iverksettes uavhengig av Sysselmannens ressursituasjon, og i tråd med prinsippet om at «miljøpåvirker betaler».

Hvordan ordningen rent praktisk skal gjennomføres, og hvorvidt personer som ankommer Svalbard for å utføre arbeid bør unntas fra ordningen, vil bli vurdert nærmere når gebyret eventuelt innføres ved forskrift. Departementet vil legge vekt på en enkel og lite kostnadskreven ordning, som kan gjennomføres med minst mulig administrasjon. Betaling kan knyttes til turistbåter/cruiseskip som anløper Svalbard og som har meldeplikt etter turistforskriften og flyreisende til eller fra øygruppen.

14.8 Alminnelige regler om motorferdsel

Gjeldende rett

Motorisert ferdsel i terrenget er i utgangspunktet tillatt på Svalbard i dag. Det er imidlertid fastsatt en rekke begrensninger som innskrenker mulighetene til motorisert ferdsel, jf. beskrivelsen av gjeldende rett under kap 14.4.5 og 14.9.1.

På fastlandet er utgangspunktet at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt med mindre annet følger av loven selv, eller vedtak med hjemmel i loven, jf. lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste en innledende bestemmelse til reglene om motorisert ferdsel i naturen som lyder som følger, jf. utredningen § 77:

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

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

Utvalget skriver om forslaget i utredningen kap 8.4.6.2, hvor det blant annet heter at:

«I lys av de høye miljømålene på Svalbard og behovet for en sterk beskyttelse av miljøet bør motorisert terrengkjøring være strengt regulert og som hovedregel forbudt. Utvalget foreslår at slik kjøring bare skal tillates gjennom forskrift eller ved enkeltvedtak vedtatt med hjemmel i loven».

Høringsinstansenes syn

Longyearbyen Jeger og Fiskerforening (LJFF) og *Svalbardrådet* går i mot utvalgets forslag. Både LJFF og Svalbardrådet skriver i sine høringsuttalelser at de går inn for å videreføre fri ferdsel for fastboende og deres gjester etter samme praksis som i dag, og nedfelt i lovtekst. De mener også at ordningen med tillatelse for fastboende til motorferdsel i verneområdene etter søknad må videre-

føres og nedfelles i lovtekst, fordi muligheten for fri ferdsel er viktig for lokalbefolkningen.

Direktoratet for naturforvaltning støtter utvalgets forslag, og skriver i sin høringsuttalelse at:

«Direktoratet er også positiv til at man har valgt det samme utgangspunkt på Svalbard som på fastlandet med hensyn til motorisert ferdsel. Dette er et viktig valg i forhold til å kunne vurdere miljøbelastningene av ulike former for virksomheter. Konsekvensen av det valg utvalget har gjort, er at man må vurdere miljøvirkningene i traseer/områder før disse blir vedtatt, noe som er helt i tråd med lovens formål. Samtidig gir loven rom for lovtekniske løsninger som på en fleksibel måte kan sikre ønsket aktivitet på Svalbard.»

Trust Arktikugol viser i sin høringsuttalelse til sitt brev av 26. september 1995 angående endring av §§ 4 og 25 i naturvernforskriften, hvor *Trust Arktikugol*s oppfatning av spørsmålet om bruk av motoriserte transportmidler er utlagt. Det fremgår av brevet at *Trust Arktikugol* ikke kan si seg enige i at adgangen til motorisert ferdsel skal avhenge av tillatelse fra norske myndigheter. *Trust Arktikugol* skriver videre i sitt brev at forslaget (om endring av §§ 4 og 25 i naturvernforskriften) vil komplisere *Trust Arktikugol*s økonomiske aktivitet, og synes som et forsøk på å introdusere krav om tillatelse for industrielle, kommersielle og vitenskapelige aktiviteter hos *Trust Arktikugol* på Svalbard, og at dette står i motsetning til svalbardtraktatens prinsipper.

Departementets merknader

Departementet er ikke enig med LJFF og Svalbardrådet i at dagens ordning vedrørende motorisert ferdsel bør videreføres. Departementet vil bemerke at de høye miljømål for øygruppa, samt de potensielle skader ferdsel kan medføre, tilsier at motorisert ferdsel utenom opparbeidet vei eller plass bør være forbudt, om ikke annet er fastsatt i loven eller i medhold av loven. Innføringen av et slikt prinsipp er i tråd med føringen om at miljøreguleringene på Svalbard skal være minst like strenge som på fastlandet. Den foreslåtte bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for et regelverk som sikrer de fastboendes friluftsinnteresser, næringsvirksomhet og forskning, jf. kap 14.9 flg.

Når det gjelder *Trust Arktikugol*s uttalelse viser departementet til svalbardtraktatens art 2 annet ledd, hvor det blant annet heter at:

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

Departementet viser videre til Innst. S. nr. 196 (1999-2000) hvor Utenrikskomiteen uttaler at:

«Det tilligger Norge et betydelig ansvar å forvalte øygruppa på en måte som sikrer fred, stabilitet, vern av villmarksmiljøet og en ansvarlig ressursforvaltning.»

Departementet viser for øvrig til kap 4.2.2 ovenfor om forholdet til svalbadtraktaten, og anser det etter dette klart at departementet, på bakgrunn av de skader en omfattende motorisert ferdsel i et sårbart område som Svalbard kan medføre, kan fastsette regler som regulerer ferdselen på øygruppa. Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger og direktoratets syn, og viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til alminnelige regler om motorferdsel i lovens § 79.

14.9 Motorisert terrengkjøring på barmark

14.9.1 Gjeldende rett

Motorisert ferdsel på tint mark er forbudt allerede i dag, jf. naturvernforskriften § 4 annet ledd. Det er gjort unntak for kjøring i industriell virksomhet på vegetasjonsløs mark og for kjøring i næringsøyemed i områder hvor det er gitt dispensasjon fra meldeplikten etter forskriftens kapittel III om virksomhet. Disse områdene svarer omtrent til dagens planområder etter arealplanforskriften.

Naturvernforskriften § 4 tredje ledd gir dessuten Sysselmannen hjemmel for å «fastsette særskilte traseer der bruk av motorkjøretøy på tint mark skal være tillatt uten hinder av bestemmelsene i annet ledd. Han skal også i det enkelte tilfelle etter søknad dispensere fra bestemmelsene i annet ledd.»

14.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget skriver om motorisert ferdsel på barmark i utredningen kap 8.4.6.2.

Utvalget skriver at motorisert ferdsel på barmark i praksis ikke kan foregå uten at vegetasjonen påføres skade, og at dette særlig gjelder tyngre kjøretøy som lett vil sette omfattende og selvforsterkende spor.

Utvalget skriver videre at:

«Hovedregelen om ferdselsforbud bør håndheves meget strengt når det gjelder terrengkjøring på bar eller tint mark, hvor miljøskadene i form av kjørespor kan bli betydelige.»

Utvalget foreslår i utredningen § 78 en bestemmelse som sier at:

- «Motorisert terrengkjøring på bar eller tint mark kan bare finne sted
- a) i særskilte traseer eller til bestemte formål fastsatt av Sysselmannen i forskrift;
 - b) når særlige hensyn foreligger og Sysselmannen har gitt tillatelse.»

14.9.3 Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viser til Innst. S. nr. 196 (1999-2000) hvor Utenrikskomiteen skriver at:

«Komiteen slutter seg til Regjeringens intensjon om ytterligere regulering av ferdsel på tint og bar mark, ...».

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til bestemmelse om motorferdsel i terrenget på bar eller tint mark, i lovens § 80.

14.10 Motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark

14.10.1 Gjeldende rett

På frossen eller snødekt mark er motorisert ferdsel i terrenget i hovedsak tillatt på Svalbard i dag, bortsett fra i verneområdene, jf. forskrift om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard (1. juni 1973 nr. 3780), kap II bestemmelser om fredning, mv. Sysselmannen kan imidlertid gi tillatelse for fastboende til motorisert ferdsel etter nærmere fastlagte traseer i nasjonalparkene. Når det gjelder naturreservatene, kan slik tillatelse kun gis fastboende i en nærmere fastlagt trase på Ny-Friesland. Etter fremleggelsen av St. meld. nr. 22 (1994-95), ble imidlertid praksis strammet inn av miljøhensyn, og det er ikke gitt dispensasjoner for kjøring til Ny-Friesland.

Det er meldeplikt etter turistforskriften dersom man kjører utenfor forvaltningsområde 10, jf. turistforskriften (18. oktober 1991 nr. 671) § 7 tredje og fjerde ledd.

14.10.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 79 en bestemmelse som sier at motorisert terrengkjøring på snødekt og frossen mark, samt på islagte vassdrag og sjøområder, kan tillates i områder og/eller traseer, eller for bestemte formål, fastlagt i forskrift. Utvalget foreslår at forskriften skal sikre de fastboende en mer omfattende adgang til motorisert ferdsel enn tilreisende, og at begrensninger i fastboendes ferdsel må være begrunnet i miljøvernbehov for Svalbard, eller i behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel.

Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.4.6.2, hvor det blant annet heter at:

«På grunn av særegne klimatiske forhold og Svalbards nærmest fraværende veinett, knytter det seg imidlertid sterke brukerinteresser til snøscooterkjøring på Svalbard. Det er ingen veiforbindelse mellom bosettingene og behovet for å kunne ferdes i terrenget med motorisert fremkomstmiddel er således langt større enn på fastlandet. Dessuten vil motorisert fremkomstmiddel kunne være et nyttig og nødvendig fremkomstmiddel ved forskning, oppsyn og redningsaksjoner. En rekke områder ville være meget vanskelig tilgjengelige uten snøscooter. I vurderingen av i hvilken grad en bør akseptere snøscootertrafikk og den belastning og forstyrrelse slik ferdsel medfører, er det etter utvalgets oppfatning relevant å legge vekt på ferdselens formål. Loven bør ikke stenge for transport av folk og utstyr på snøscooter i den utstrekning slik kjøring er nødvendig for å sikre eksempelvis forsyninger og kontakt mellom bosettinger, forskning eller annen nyttekjøring når kjøringen foretas på et slikt tidsrom og i et slikt område at den anses å ha begrensede miljømessige virkninger.

Når det gjelder de fastboendes snøscooterkjøring i rekreasjonsøyemed er utvalgets vurdering at det er de geografiske, klimatiske og infrastrukturelle forhold, samt faktiske miljøkonsekvenser på Svalbard som må ligge til grunn for reguleringer. Situasjonen på Svalbard er på dette området ikke sammenlignbar med fastlandet. Utvalget mener at det må være hensynet til svalbardmiljøet som skal veie tyngst ved reguleringene. Lovforslaget gjør det mulig å opprettholde dagens adgang til scooterkjøring for de fastboende, men nødvendiggjør en vurdering av miljøkonsekvensene i forbindelse med behandling og vedtak av forskrifter om scooterområder/traseer. Samtidig tar lovfor-

slaget høyde for en strengere regulering dersom hensynet til miljøet på Svalbard gir grunn for dette. I tillegg gir lovutkastet grunnlag for å begrense lokalbefolkningens snøscooterferdsel begrunnet i behovet for å separere motorisert og ikke motorisert ferdsel.»

Når det gjelder de tilreisendes snøscooterkjøring skriver utvalget at deres snøscooterkjøring bør begrenses til bestemte korridorer i avgrensede områder innenfor turområde 10. Utvalget forutsetter at spørsmålet om områder og korridorer/traseer for tilreisende blir utredet nærmere i forbindelse med fastsettelsen av en forskrift hvor miljøkonsekvensene blir vurdert opp mot de tilreisendes og reiselivets behov. Utenfor slike fastlagte traseer bør tilreisende og reiselivsnæringen, etter utvalgets mening, kun få adgang til snøscooterkjøring etter særskilt tillatelse fra Sysselmannen, eller når det skjer til særskilte formål fastsatt i forskrift.

14.10.3 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag til regulering av motorisert ferdsel på snødekt og frossen mark, og særlig mange uttaler seg om hvordan forskriften om motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark bør se ut.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) skriver i sin høringsuttalelse at de er skeptiske til at de tilreisendes snøscooterbruk skal avgrenses til forvaltningsområde 10, og mener at det i alle fall bør være mulig å kjøre ut over område 10 dersom turen skjer i organiserte former og etter et miljøforsvarlig opplegg. Dersom turopplegget skjer utenfor område 10, skriver NHD at turopplegget bør godkjennes av Sysselmannen, som bør kunne stille strenge krav til gjennomføring av turopplegget.

Justisdepartementet (JD) skriver at utfordringen vil ligge i å definere personkategoriene og senere håndheve regelverket, særlig når det gjelder personer i en mellomstilling (nær familie, tidligere fastboende med nær kontakt til Svalbard og fastboende her, tidvis tilnærmet fastboende og lignende).

Norsk Polarinstitutt (NP), *Norges Naturvernforbund* og *FRIFO* mener at prinsippet om fastboendes adgang til motorisert ferdsel bør speilvendes, slik at en åpning for motorferdsel kreves begrunnet i reelle transport- eller rekreasjonsbehov, fremfor at en begrensning i adgangen til motorferdsel kreves begrunnet i miljøvernbehov. Dette mener de harmonerer bedre med utredningen § 77 (2), som oppstiller forbud som hovedregel, og videre med villmarks-målsettingen for Svalbard. De skriver at konsekvensene for naturen er den samme uavhengig av om den som kjører scooter bor på Svalbard eller ei, og at motorferdsel derfor bør tillates kun i spesielle avgrensede korridorer. Norges Naturvernforbund uttaler dessuten at motorferdsel i terrenget på snødekt eller frossen mark må avgrenses til traseer, og ikke tillates «i områder og/eller traseer», slik utvalget foreslår.

Både *Sysselmannen på Svalbard* og *Svalbard Reiselivsråd* savner reguleringsmulighet når det gjelder andre former for motorisert ferdsel på frossen og snødekt mark enn det som er vanlig i dag. Spesielt siktes det her til kjøring med spesialkonstruerte biler (såkalte «tundrabuggies») og til kjøring med både scooter og bil på isbre om sommeren. De skriver at det ikke er usannsynlig at slike aktiviteter dukker opp både i form av privat rekreasjon og som rei-

selvsprodukt. Sysselmannen skriver at utredningen § 72 gjelder «ferdselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet», og at enkelte ferdelsformer eller fremkomstmidler vil kunne være uønsket uten nødvendigvis å kunne rammes av § 72.

14.10.4 Departementets merknader

Departementet mener at motorisert ferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark bør tillates kun i områder og traseer eller for bestemte formål. Målet om å opprettholde Svalbards villmarksnatur, samt de øvrige strenge miljømål tilsier en strengere regulering enn den man har i dag, særlig på bakgrunn av de omfattende miljøproblemer en omfattende ferdsel kan medføre, jf. ovenfor i kap 14.7.4 om miljøproblemer som følge av ferdsel.

Departementet er videre enig med utvalget i at de fastboende bør sikres en mer omfattende adgang til slik ferdsel enn de tilreisende. Utvalget skriver i utredningen kap 8.4.6.2 blant annet at:

«Grensen mellom bruk av snøscooter til nytteformål og til rekreasjonsformål er ikke klar i alle tilfelle. Det er utvilsomt at de fastboende har særskilte behov for bruk av snøscooter både til nytte- og rekreasjonskjøring ettersom det ikke finnes veier. Jakt og hytteliv vil dessuten for mange fastboende på Svalbard være viktige trivselsfaktorer og således bidra til et samfunn med gode kvaliteter. Ettersom de særskilte klimatiske og kommunikasjonsmessige forholdene på Svalbard begrenser ferdsel og uteliv, finner utvalget at det er særlige hensyn som taler for en mer liberal regulering av snøscooterkjøring i terrenget for de fastboende enn for øvrige personer som befinner seg på Svalbard.»

Departementet støtter utvalgets vurderinger.

Departementet viser dessuten til Innst. S. nr. 196 (1999-2000), hvor Utenrikskomiteen skriver at de er bekymret for omfanget og den store geografiske utbredelsen av snøscootervirksomheten. De skriver videre at de slutter seg til Regjeringens intensjon om å skille mellom fastboendes og tilreisendes kjøring, og videre at det bør legges vekt på hvilket formål kjøringen har når det gis tillatelse til kjøring i nasjonalparkene.

Departementet er ikke enig med NP, Norges Naturvernforbund og FRIFO i at prinsippet om fastboendes adgang til motorisert ferdsel bør speilvendes, slik at en åpning for motorferdsel kreves begrunnet i reelle transport- eller rekreasjonsbehov. Fordi de særskilte klimatiske og kommunikasjonsmessige forholdene på Svalbard begrenser ferdsel og uteliv, er departementet enig med utvalget i at det er særlige hensyn som taler for en mer liberal regulering av snøscooterkjøring i terrenget for de fastboende enn for øvrige personer som befinner seg på Svalbard.

Når det gjelder høringsuttalelser vedrørende behovet for å la tilreisende kjøre utenfor forvaltningsområde 10 dersom det foregår i organiserte former, viser departementet til utvalgets vurdering i utredningen kap 8.4.6.2, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget er av den oppfatning at snøscooterkjøring for tilreisende turister i størst mulig grad bør skje i organiserte former med lokalkjente operatører for derigjennom å oppnå størst mulig kontroll og mulighet for påvirkning av ferdsel. Sikkerheten vil også regelmessig være bedre

ivaretatt når ferdselen skjer i organiserte former. Det kan imidlertid vurderes om det er formålstjenlig å tillate organisert snøscooterferdsel med turister i noen traseer utenfor forvaltningsområde 10. Det faller utenfor utvalgets mandat å drøfte disse spørsmålene nærmere, men en vil imidlertid oppfordre til et nærmere samarbeid mellom næringen og myndighetene for å sikre en kontrollert utvikling av en miljøforsvarlig turisme på Svalbard.»

Departementet støtter utvalget i at mest mulig av tilreisendes ferdsel bør skje gjennom organiserte turer. Departementet mener derfor at det vil kunne være formålstjenlig å tillate en viss ferdsel utenfor forvaltningsområde 10, dersom det fører mer av ferdselen inn i organiserte former. Det vil etter departementets mening kunne være aktuelt å opprette visse traseer for ferdsel i organiserte former utenfor forvaltningsområde 10. Dette må imidlertid vurderes nærmere under utarbeidelsen av forskriften.

Når det gjelder utfordringen som består i å definere personkategorier og håndheve regelverket, slik JD peker på, skriver utvalget om dette i utredningen kap 8.4.6.2, hvor det blant annet heter at:

«Som fastboende anser utvalget den som har tatt opphold på øygruppen og har til hensikt å oppholde seg der i minst 6 måneder i samsvar med forskrift om register over befolkningen på Svalbard. Eventuelle særregler for fastboende bør i dette tilfelle også gjøres gjeldende for tilreisende som er i følge med fastboende og som er den fastboendes ektefelle eller samboer samt slektninger og besvogrede i rett opp- eller nedstigende linje og i sidelinje så nær som søsken og deres barn.»

Departementet støtter utvalgets vurderinger.

Når det gjelder Sysselmannens og Svalbard reiselivsråds merknader vedrørende behov for hjemmel for å kunne regulere også andre former for motorisert ferdsel på frossen og snødekt mark som ikke nødvendigvis faller innenfor lovens § 74 om «ferdselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet», viser departementet til St. meld. nr. 9 (1999-2000), hvor det i kap 7.4.4 blant annet heter at:

«I lys av at de overordnede målsetninger om at Svalbard skal fremstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder, er det ikke ønskelig at det utvikles turistprodukter som innebærer en miljømessig eller sikkerhetsmessig risiko.»

Utenrikskomiteen uttrykte støtte til dette i Innst. S. nr. 196 (1999-2000).

Departementet viser videre til den speilvending som utvalget har foretatt med hensyn til reguleringen av motorisert ferdsel på snødekt og frossen mark. I utvalgets forslag lovfestet det et forbud mot motorferdsel utenom opparbeidet vei eller plass, jf. utredningen § 77 annet ledd. Utvalget foreslår i utredningen § 79 hjemmel for å tillate ferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark i områder og/eller traseer, for bestemte formål eller gjennom særskilt tillatelse. All motorisert ferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark vil med andre ord være forbudt så lenge den ikke er uttrykkelig tillatt gjennom forskrift eller særskilt tillatelse. Departementet vil bemerke at det er adgang til å differensiere mellom ulike farkoster i både forskrift og særskilt tillatelse, slik at for eksempel ferdsel med snøscooter kan tillates gjennom forskrift, mens kjøring med tundrabuggies eller biler fortsatt vil være forbudt. Departementet

støtter utvalgets forslag, og kan på denne bakgrunn ikke se at det er behov for en slik særskilt hjemmel for å kunne forby særskilte farkoster og aktiviteter som Sysselmannen og Svalbard Reiselivsråd etterlyser.

14.11 Motorferdsel i vassdrag og sjø

14.11.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 4 fjerde ledd gir en viss adgang til å regulere bruk av fritidsbåter. Bestemmelsen lyder som følger:

«Departementet kan gi nærmere regler for ferdsel med motorkjøretøy utenfor veg, fritidsbåter, luftputefartøyer og luftfartøyer i den grad det er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsen i første ledd.»

Det er i dag ikke fastsatt slike særskilte regler.

14.11.2 Utvalgets forslag

Fordi faren for forurensning ved ulykker til sjøs er en av de største miljøtruslene på Svalbard, skriver utvalget at forebyggende tiltak for å hindre ulykker til sjøs bør prioriteres høyt.

Utvalget foreslår i utredningen § 80 at motorferdsel i vassdrag skal være lovlig kun etter tillatelse fra Sysselmannen. Utvalget foreslår videre at motorferdsel til sjøs kan skje i samsvar med utredningen § 71, det vil si «på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv». Det kan imidlertid fastsettes ferdselsrestriksjoner i særlige områder også til sjøs i medhold av utredningen § 73, slik at motorferdsel i slike områder ikke er tillatt. Restriksjoner kan også følge av bestemmelsene for det enkelte verneområde.

Videre foreslår utvalget forbud mot bruk av vannscooter på Svalbard. Utvalget foreslår også en hjemmel for departementet til å gi forskrift om forbud mot bruk av bestemte typer farkoster, slik at en eventuell uønsket utvikling i motorferdsel til sjøs kan stanses.

Utvalget foreslår en hjemmel for Sysselmannen til å gi regulerende forskrifter for trafikken til sjøs, med sikte på å unngå særlige miljørisiki eller miljøbelastninger. Det kan i medhold av forslaget for eksempel gis regler om seilingsleder eller områder hvor det ikke kan seiles, hastighetsbegrensninger og bestemmelser om oppankring og ilandstigning. Utvalget foreslår at forskriften kan skille mellom ferdsel til forskjellige formål.

14.11.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som har innvendinger til bestemmelsen.

Forsvarsdepartementet skriver imidlertid i sin høringsuttalelse at Kystvakten, om nødvendig, må unntas fra eventuelle reguleringer gitt i medhold av utredningen § 80.

14.11.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at det er viktig å forebygge ulykker til sjøs. Departementet ser det som naturlig at svalbardmiljøloven er hjemmelslov for forskrifter for regulering av trafikken innenfor territorialgrensen som tar sikte på å unngå særlige miljørisiki eller miljøbelastninger. Departementet forutsetter at de reguleringer som fastsettes er i samsvar med folkeretten, herunder retten til uskyldig gjennomfart.

Når det gjelder Kystvaktens oppgaver viser departementet til lovens § 77 om utrykning og oppsyn.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om motorferdsel i vassdrag og sjø i lovens § 82.

14.12 Bruk av luftfartøy

14.12.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 4 fjerde ledd gir en viss adgang til å regulere bruk av luftfartøy, jf. ovenfor i kap 14.11.1.

Viltforskriften § 23 inneholder blant annet forbud mot å fly nærmere enn 1 nautisk mil fra større, kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugl i tiden fra og med 1. april til og med 31. august. Flyving i ambulanse-, oppsyns- eller politiøyemed, samt flyving langs etablerte korridorer er unntatt fra forbudet.

Luftrafikk kan dessuten begrenses gjennom vernebestemmelsene, jf. ovenfor i kap 14.4.5.

14.12.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det er behov for en strengere regulering av flyving lokalt på øygruppen, fordi luftrafikk kan forstyrre dyrelivet og forringe villmarkskarakteren på Svalbard.

Utvalget foreslår, på samme måte som for motorferdsel til sjøs, at motorisert luftfart kan skje i samsvar med utredningen § 71, det vil si «på en måte som ikke skader, forsøpler eller på annen måte forringer naturmiljøet eller kulturminner eller fører til unødig forstyrrelse av mennesker eller dyreliv.» Det kan etter utvalgets forslag fastsettes ferdselsrestriksjoner i særlige områder i luften i medhold av utredningen § 73, slik at motorisert luftfart i disse områdene ikke vil være tillatt.

Utvalget mener et at et virkemiddel av stor betydning for å styre luftrafikken, er å sette krav til hvor luftfartøy kan lande og starte. Utvalget foreslår derfor forbud mot landing og start utenfor godkjent landingsplass uten særskilt tillatelse, jf. utredningen § 81.

Utvalget foreslår å videreføre viltforskriften § 23, som er omtalt ovenfor i kap 14.12.1, i utredningen § 81 tredje ledd. Utvalgets forslag sier at «ingen må fly nærmere enn en nautisk mil fra større, kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugl.»

Utvalget foreslår dessuten en hjemmel for Sysselmannen til å gi forskrift om bestemte traseer og minstehøyder for luftfartøy, og om forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 8.4.6.4, hvor det blant annet heter at :

«For å redusere miljølempene bør det være adgang til å fastsette traseer og minstehøyder for lufttrafikken. Sysselmannen bør ha et nært samarbeid med luftfartsmyndighetene og erfarne flygere fra Svalbard. Forskrifter om traseer og minstehøyder kan vedtas for å redusere miljølempene i tråd med formålet med loven.

Utvalget anbefaler at det vedtas forskrifter om påbudt trasévalg og minstehøyder mellom bosettingene slik at man unngår at primærformålet med flygning blir helikoptersightseeing, som ikke vil være i tråd med miljømålene. Det anbefales ikke desto mindre at regler om minstehøyder skal gjelde for all flyving, med adgang for Sysselmannen til å gjøre unntak.»

14.12.3 Høringsinstansenes syn

Luftfartsverket skriver i sin høringsuttalelse at luftfartsloven nå er under revisjon, og at det foreslås at alle landingsplasser skal ha konsesjon (i tillegg til teknisk/operativ godkjenning). Luftfartsverket mener derfor det vil være mer hensiktsmessig å knytte tillatelsen til å lande på Svalbard til både konsesjon/tillatelse og godkjenning, fordi den godkjenning som luftfartsloven § 7-11 omhandler kun er en teknisk/operativ godkjenning som ikke tar hensyn til miljøinteresser. De aller fleste landingsplasser må ha konsesjon eller tillatelse, og i vurderingen av om slik konsesjon skal gis tas det blant annet hensyn til miljømessige aspekter.

Luftfartsverket mener videre at det er uakseptabelt å legge forskriftsmyndigheten etter utredningen § 81 fjerde ledd til noen annen enn luftfartsmyndigheten, fordi det er svært tungtveiende operative og sikkerhetsmessige hensyn som må ivaretas på et tidlig stadium i prosessen. De skriver i sin uttalelse at de vil trekke inn Sysselmannen/miljøvernmyndigheten, slik at miljøhensyn ivaretas i tilstrekkelig grad.

Justisdepartementet (JD) tar i sin høringsuttalelse opp problemet med at cruiseskip «skifter ut» passasjerer i Longyearbyen ved hjelp av helikopter, og skriver at det ville være ønskelig med en klar lovhjemmel for Sysselmannen til å gi forskrift om dette. JD skriver at det synes uklart om § 81 siste ledd gir hjemmel til å forby slik aktivitet.

Forsvarets overkommando viser i sin høringsuttalelse til Kystvaktens oppgaver på Svalbard som kontrollmyndighet, og forutsetter at dagens operasjonsmønster for helikoptre kan opprettholdes.

14.12.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at det er behov for strengere regulering når det gjelder flyging lokalt på øygruppen. De høye miljømålene, særlig målsetningen om å bevare Svalbards villmarkskarakter, og svalbardnaturens særlige sårbarhet tilsier dette.

Departementet viderefører derfor utvalgets forslag om at motorisert luftfart må skje i samsvar med lovens § 73 annet ledd, og at det kan fastsettes restriksjoner også i luften i visse områder, jf. lovens § 75.

Departementet støtter videre utvalgets vurderinger når det gjelder behovet for å styre lufttrafikken. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag om forbud mot å ta av eller lande andre steder enn på godkjente landingsplasser i lovens § 83. Forslaget vil styre lufttrafikken inn mot de få godkjente

landingsplasser man har på øygruppa, noe som anses som miljøforsvarlig lufttrafikk.

Departementet støtter Luftfartsverket i at vilkåret også bør knyttes til krav om konsesjon, og foreslår derfor konsesjon som alternativ til den teknisk-operative godkjenning utvalget krever. Departementet vil bemerke at det viktige er å unngå landinger ute i naturen, som vil kunne medføre ulempe for såvel dyr, som mennesker og naturmiljø.

Når det gjelder bruk av helikopter i turistnæringen viser departementet til St. meld. nr. 9 (1999-2000) hvor det i kap 6.3.3 blant annet heter at:

«I St.meld. nr. 50 (1990-91) ble det vist til at helikoptertransport påfører både mennesker og dyr økende støybelastning og at sightseeingturer med helikopter for turister derfor bør unngås. Reiselivsnæringen har ikke lagt opp til at helikopterturer skal være en del av reiselivsproduktet på Svalbard. Regjeringen mener at det heller ikke i årene fremover skal legges opp til helikopterturer for turister utenom transport mellom bosetningene. Det er videre ikke ønskelig at helikopter benyttes til å frakte passasjerer til og fra cruiseskip. Av hensyn til dyrelivet og naturmiljøet bør det generelt legges opp til forsiktighet når det gjelder helikopterbruk for alle brukergrupper.»

Forbudet mot å lande utenfor godkjent helikopterplass uten tillatelse fra Sysselmannen vil hindre slik form for turisme. Videre kan det i medhold av lovens § 83 siste ledd gis forbud mot bruk av luftfartøy, herunder helikopter, til turistformål.

Departementet støtter videre utvalgets forslag om at Sysselmannen ved forskrift skal kunne fastsette minstehøyder for luftfartøy av miljøhensyn, for eksempel hensynet til fugler og dyr. Departementet ser Luftfartsverkets innvendinger mot at Sysselmannen skal kunne fastsette traseer for luftfartøy, og viderefører ikke utvalgets forslag på dette punkt. Departementet er av den oppfatning at reglene om forbud mot landing utenfor godkjent landingsplass uten tillatelse, om adgang til å fastsette minstehøyder av miljøhensyn, om adgang til å forby eller regulere ferdsel i avgrensede områder, jf. lovens § 75 og adgangen til å forby bruk av luftfartøy til turistformål, er tilstrekkelige til å regulere motorisert luftfart i tråd med miljømålene for Svalbard.

Når det gjelder Kystvaktens oppgaver viser departementet til lovens § 77 om utrykning og oppsyn.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om bruk av luftfartøyer, med den ovenfor nevnte endring, i lovens § 83.

14.13 Om enkelttillatelser til motorferdsel

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 82 en bestemmelse som skal sikre at avgjørelser om enkeltsøknader om tillatelse til motorferdsel treffes etter en bred avveining hvor miljøhensyn og overordnede miljømål trekkes inn i tilstrekkelig grad. Bestemmelsen lyder som følger:

«Når Sysselmannen avgjør søknader om tillatelse til motorisert ferdsel, skal det legges vekt på formålet med søknaden, hvilken risiko for miljøulempen som den omsøkte ferdsel kan ha, og målet om en be-

grenset motorferdsel på Svalbard. Blir tillatelse gitt, skal det gis begrunnelse som viser hvordan disse forhold er vurdert.

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

Høringsinstansenes syn

Det er kun *Direktoratet for naturforvaltning* (DN) som kommenterer bestemmelsen. DN skriver i sin høringsuttalelse at det er bra at det nedfelles i loven at enkelttillatelser kan omgjøres av hensyn til miljøet. DN mener imidlertid at bestemmelsen også må utvides til å gi Sysselmannen en klar hjemmel til å inn-dra enkelttillatelser dersom kjøring ikke skjer i samsvar med utredningen § 71. Direktoratet skriver at det er viktig å holde et høyt nivå og stille krav til den som får enkelttillatelser på bakgrunn av den scootertetthet som det er på Svalbard. DN begrunner dette med et stigende antall episoder uforsvarlig kjøring og tendenser til en ungdomskultur der man hevder seg gjennom vågestykker på scooter. DN foreslår en noe endret ordlyd i utredningen § 82 siste punktum;

«Tillatelsen kan omgjøres eller inndras dersom hensynet til miljøet tilsier det.»

Departementets merknader

Departementet støtter delvis DN's forslag til endring, selv om det å trekke tilbake en tillatelse ligger innenfor begrepet «omgjøre», slik det også er presisert i merknaden til paragrafen. Av hensyn til allmennheten kan det imidlertid være et viktig signal at uvettig og uforsvarlig kjøring i forhold til miljøet kan få som følge at tillatelser bortfaller.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om enkelttillatelser til motorferdsel, med den ovenfor nevnte endring, i lovens § 84.

15 Hytter

15.1 Innledning

Hyttebygging er punkttingrep som vil, dersom det bygges for mange hytter i et område, kunne endre landskapsbildet og frata et område karakteren av villmark. Hytter i hittil urørte områder vil dessuten kunne føre til økt ferdsel, noe som igjen belaster naturmiljøet og reduserer trivselen i forbindelse med rekreasjon og utøvelse av tradisjonelt friluftsliv.

15.2 Gjeldende rett

Hyttebygging er meldepliktig i henhold til naturvernforskriften § 6 nr. 9. I tillegg er det hjemmel for å fastsette forskrifter om lokalisering, oppføring, salg og bruk av fritidshytter i naturvernforskriften § 21, som innebærer at det kan gis regler om overføring av eiendomsrett og bruksrett til hyttene. Miljøvernmyndighetene har i samarbeid med lokale interesser laget et utkast til slike forskrifter, men arbeidet med fastsettelse ble utsatt i påvente av lov om miljøvern på Svalbard.

15.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen §§ 83 og 84 regler om hytter, som i stor grad bygger på reglene i det ovenfor nevnte utkast til forskrift om regler for fritidshytter på Svalbard. Reglene er i hovedsak i tråd med regler som tidligere er fastsatt av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS som retningslinjer for fritidshytter på selskapets grunn.

Utvalget mener at tillatelser til oppføring av hytter utenfor planområdene bør begrenses til et minimum, og foreslår at det innenfor planområdene bare kan oppføres fritidshytter i egne hytteområder.

Utvalget foreslår videre å forbeholde retten til å eie eller leie fritidshytter til den som er eller har vært fastboende på Svalbard, og sammenslutninger/bedrifter som har sitt hovedsete på Svalbard. Utvalget foreslår dessuten å lovfeste at ingen kan eie eller leie mer enn to fritidshytter.

Blant annet med sikte på bedrifter og foreninger som allerede disponerer mer enn to hytter, foreslår utvalget at Sysselmannen gis mulighet til å gjøre unntak fra reglene om retten til å eie eller leie maksimalt to fritidshytter.

Utvalget foreslår videre å lovfeste krav om å vedlikeholde fritidshytter og deres nærområder, slik at de ikke skjemma landskapet eller volder fare for mennesker eller dyr.

15.4 Høringsinstansenes syn

Det er flere høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag til regler om fritidshytter.

Svalbardrådet skriver i sin høringsuttalelse at bestemmelsen om hvem som har rett til å eie/leie hytter bør utgå. Svalbardrådet mener at arealplanen heller bør regulere hyttevirksomhet, og at arealplanen bør brukes mer aktivt til regulering av hytter fremfor å lovfeste egne regler om hytter.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) skriver i sin høringsuttalelse at de er enige med utvalget i at hytter på Svalbard bør begrenses til et minimum. FRIFO mener derfor at det ikke bør være adgang til bygging av flere privat-eide hytter enn det som allerede eksisterer, verken for fastboende eller andre. FRIFO mener at eventuelle nye hytter på Svalbard bør være et fellesgode for alle som ferdes på Svalbard, uavhengig av om de er fastboende eller ikke.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) støtter utvalget i at ingen bør kunne eie eller leie mer enn to hytter på Svalbard. DN mener videre at bestemmelsen om hvem som skal kunne eie/leie hytte på Svalbard bør avgrense den krets som kan leie eller eie hytter klart for å hindre at det oppstår tvil om hvem som har rett til å eie eller leie, og for å hindre at det blir et stort press for å bygge nye hytter. DN foreslår en tilføyelse til utredningen § 83 annet ledd som lyder som følger:

«Med personer som er fastboende forstås personer som oppholder seg på øygruppen og som har oppholdt seg der sammenhengende i minst seks måneder. Med personer som har vært fastboende på Svalbard forstås personer som i minst fem år sammenhengende har vært fastboende på Svalbard.»

Geofysisk institutt ved UiB skriver i sin høringsuttalelse at det vil være meningsløst ikke å kunne få leie hytter av fastboende når man drar i felt med forskningsteam og studenter. Instituttet skriver at alternativet er å etablere tellleir med økte transportbehov, og at det derfor bør være fri anledning for hytteeiere til å leie ut til forskere i kortere perioder i forbindelse med feltforskning.

Sysselemanden på Svalbard skriver i sin høringsuttalelse at det vil kunne være behov for utfyllende bestemmelser i form av forskrifter, og mener at det derfor bør tas inn en hjemmel for forskrifter i loven.

SSD/SNU uttaler at lovteksten gir rom for omgåelse ved at den kun omtaler fritidshytter, mens utmarksbebyggelse på Svalbard benyttes til mange formål, også næringsdrift. Det heter om dette i SSD/SNUs felles høringsuttalelse at:

«Den foreslåtte lovtekst gir rom for omgåelse av loven ved at hytteeiere definerer sine hytter som næringsbygg, og en situasjon vil kunne oppstå der fritidshytter i stort omfang overdras til aksjeselskaper. Denne prosessen er allerede i gang.

Vi uttrykker ingen prinsipiell motvilje mot slike overdragelser, men ser gjerne at SSD spares for unødvendig administrativt arbeid dersom formålet er å omgå lovverket. Situasjonen kan avverges dersom definisjonen «fritidshytter» endres til «utmarksbebyggelse» eller «bebyggelse utenfor planområdene.»

15.5 Departementets merknader

Departementet er ikke enig med Svalbardrådet i at arealplanene alene er et tilstrekkelig redskap for å holde utbygging av hytter på Svalbard på et forsvarlig

nivå. Det er viktig at hytteområdene i planområdene ikke blir for store i utstrekning eller for tett bebygget. Det er også viktig at oppføring av hytter utenfor planområdene begrenses til et minimum.

Departementet er enig med utvalget i at hyttene på Svalbard bør forbeholdes personer som er eller har vært fastboende på Svalbard, da fritidshyttene har stor betydning for rekreasjon og fritid for de fastboende. Departementet er ikke enig med DN i at kretsen som kan eie/leie hytter er uklart avgrenset. Det er de som er eller har vært fastboende som kan eie/leie hytte på Svalbard. Hvem som anses som fastboende går frem av lovens § 3 bokstav i.

Departementet støtter videre utvalget i at det bør lovfestes at ingen kan eie/leie mer enn to fritidshytter på Svalbard, da dette er av stor betydning for å sikre en rettferdig fordeling av det begrensede gode fritidshyttene på Svalbard er.

Departementet er ikke enig med FRIFO i at det bør lovfestes at det ikke skal tillates bygging av flere hytter på Svalbard i fremtiden. Hyttene på Svalbard er et knapphetsgode som en del av befolkningen på Svalbard i dag nyter godt av, og en frysing av hyttebyggingen i dag vil favorisere dagens eiere. Poenget med reglene som foreslås i svalbardmiljøloven er å sikre en god fordeling av hyttene blant de som er eller har vært fastboende, og å sørge for en best mulig plassering av hyttene i egne hytteområder. Videre er det et poeng å kunne stille krav om best mulig lokalisering og utforming gjennom krav i tillatelse, jf. lovens §§ 57 og 58.

Departementet kan ikke se at det er behov for en hjemmel til å kunne gi forskrifter om fritidshytter, og viderefører derfor ikke Sysselmannens forslag.

Departementet er ikke enig med Universitetet i Bergen i at det bør være fri adgang til å leie ut hytter til forskere i felt. Det vil kunne medføre at hytter på Svalbard, som er en begrenset ressurs som bør forbeholdes de som er eller har vært fastboende og for deres rekreasjon, i for stor grad benyttes som utleiobjekter. Departementet vil imidlertid påpeke at Sysselmannen kan gjøre unntak fra bestemmelsen om at ingen kan eie/leie mer enn to fritidshytter, jf. § 85 siste ledd. I merknadene til bestemmelsen sies det uttrykkelig at bestemmelsen blant annet tar sikte på forskere som vil leie en fritidshytte som base for en sesong.

Departementet kan ikke se at det foreslåtte lovforslag gir rom for å omgå kravet om tilknytning til Svalbard for å eie/leie hytte, eller begrensningen på å eie/leie maksimalt to fritidshytter. Slik bruksendring som SSD/SNU viser til i sin uttalelse vil kreve tillatelse når det gjelder hytter utenfor planområdene, jf. § 57 bokstav f. Når det gjelder hytter innenfor planområdene vil arealplanene eventuelt måtte endres for bruksendring fra hytteområde til næringsbygg.

Når det gjelder nåværende hytteiere vil reglene i loven her få virkning først ved overdragelse av hytter. Dette følger av Grunnlovens § 97 som beskytter bestående rettigheter mot nye lover. Dette betyr at arvinger av dagens hytteiere selv må oppfylle tilknytningskravet til Svalbard for å kunne eie/leie hytte på Svalbard.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag til regler om hytter i lovens §§ 85 og 86.

16 Tilsyn

16.1 Innledning

Det er viktig å ha god informasjon om miljøtilstanden og hvordan den utvikler seg for å kunne utøve en god miljøforvaltning. Innsamling av informasjon om miljøtilstanden kan skje ved en løpende overvåking som myndighetene foretar. Som regel kan dette skje uten noen nærmere rettslig regulering, men det kan oppstå behov for å sikre tilgang til privat eiendom eller for å avkreve private opplysninger om miljøtilstanden.

16.2 Om miljøvernmyndighetenes tilsyn

Gjeldende rett

I medhold av naturvernforskriften § 17 skal Sysselmannen føre kontroll med at forskriften og vedtak truffet i medhold av den overholdes, og videre påse at nødvendig oppsyn etableres.

Røyeforskriften § 17 inneholder en tilsvarende bestemmelse.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 85 første punktum en bestemmelse om tilsyn med miljøtilstanden og med at bestemmelsene i svalbardmiljøloven overholdes. Bestemmelsen gir uttrykk for at dette er en oppgave for miljøvernmyndighetene, uten å fastsette noe bestemt omfang av plikten. Utvalget mener at det er hensiktsmessig at oppgaven i hovedsak legges til Sysselmannen, og uttaler at omfanget av Sysselmannens kontroll må bero på en prioritering hvor også Sysselmannens samlede administrative og budsjettmessige ressurser tas i betraktning.

Utvalget skriver om tilsyn og kontroll i utredningen kap 9.2, hvor det blant annet heter at:

«Et hovedformål med miljøvernmyndighetenes tilsyn vil være å kartlegge miljøtilstanden og utviklingstrekk, bl a for å vurdere om det trengs tiltak for å hindre en forringelse av miljøet. Et annet hovedformål med tilsynet vil være å avdekke eventuelle overtredelser av regelverket.»

Fordi tilsyn i felt i seg selv kan innebære en belastning for naturmiljøet foreslår utvalget at det - sammen med en bestemmelse om plikt til å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier - fastsettes at tilsynet skal føres med minst mulig belastning for miljøet.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om tilsyn i lovens § 87.

16.3 Særskilt om miljøvernmyndighetene

Svalbardmiljøloven § 4 slår fast hvem som er miljøvernmyndighet for Svalbard.

Fordi samordning mellom de ulike overordnede mål for Svalbard kan tilsi at Kongen treffer avgjørelse, nevnes Kongen særskilt.

I tråd med vanlig konstitusjonell praksis sier ikke loven hvilket departement det er tale om, selv om Miljøverndepartementet vil falle naturlig. Det hører nemlig eksklusivt under Kongen å avgjøre hvilket departement et saksområde hører under, jf. Grunnloven § 12 tredje ledd.

På direktoratsnivå vil det være aktuelt å legge myndighet til Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn, avhengig av hvilke bestemmelser og oppgaver det gjelder.

Utvalget foreslår å lovfeste i utredningen § 4 bokstav c at Kongen avgjør hvilket direktorat som er miljøvernmyndighet, avhengig av hvilke bestemmelser og oppgaver det gjelder. Departementet foreslår imidlertid å lovfeste at departementet kan avgjøre dette, da det etter departementets mening anses mest hensiktsmessig å la departementet selv avgjøre arbeidsdelingen mellom sine ytre etater.

Miljøvernmyndighetenes tilsyn og kontroll foretas i dag i hovedsak av Sysselemannen. Sysselemannen nevnes som miljøvernmyndighet også i svalbardmiljøloven, jf. § 4 første ledd bokstav d.

Regjeringen har bestemt at det skal innføres lokaldemokrati i Longyearbyen, jf. St. meld. nr. 9 (1999-2000). Det vil bli opprettet et lokalt folkevalgt organ som vil hete Longyearbyen lokalstyre. Longyearbyen lokalstyre vil, som nevnt tidligere, få planansvar og vil herunder få myndighet til å egengodkjenne planer, slik kommunene har myndighet til å egengodkjenne kommuneplaner på fastlandet. Longyearbyen lokalstyre vil imidlertid ikke være miljøvernmyndighet for Svalbard, blant annet fordi lokalstyrets myndighet begrenses til Longyearbyen planområde. Det vil ikke være adgang til å delegere til et lokalt folkevalgt organ på Svalbard uten særskilt hjemmel, og det er derfor tatt inn en slik hjemmel i de enkelte bestemmelser hvor det kan være aktuelt å delegere myndighet til Longyearbyen lokalstyre.

16.4 Forholdet til Statens naturoppsyn

16.4.1 Gjeldende rett

Ved lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn er Kongen gitt hjemmel til å opprette et naturoppsyn for å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet (lovens § 1 første ledd). Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet ved kgl. res. 25. oktober 1996.

Statens naturoppsyn skal etter lovens § 2 føre kontroll med etterlevelse av reglene i og i medhold av friluftsløven, naturvernloven, motorferdselloven, kulturminneløven, viltloven, innlandsfiskeføven og - etter nærmere bestemmelse av Miljøverndepartementet - forurensningsføven. Oppsynet skal dessu-

ten drive veiledning og informasjon, og kan også utføre skjøtsel, registrering og dokumentasjon. Departementet har i tillegg en generell adgang til å pålegge oppsynet andre oppgaver. Oppsynspersonell kan få begrenset politimyndighet i medhold av politiloven 4. august 1995 nr. 53, men lov om statlig naturoppsyn gir ikke oppsynspersonellet noen større myndighet enn den som følger av andre lover.

Oppsynets stedlige virkeområde er etter lovens § 1 annet ledd knyttet til det stedlige virkeområde for de lovene som oppsynet skal kontrollere overholdelsen av. Loven er ikke gjort gjeldende for Svalbard (eller Jan Mayen).

Utvalget skriver mer utførlig om SNO i utredningen kap 9.2.5, og for en mer utførlig omtale vises det derfor til utredningen.

De oppgaver som er lagt til Statens naturoppsyn, blir på Svalbard ivarettatt av Sysselmannens miljøvernnavdeling, i samarbeid med politiavdelingen og bestillingens informasjonsmedarbeider. Særlig blir en del av arbeidet med dokumentasjon og informasjon foretatt av ansatte ved miljøvernnavdelingen. Rene skjøtels oppgaver er det mindre av på Svalbard enn på fastlandet, når man ser bort fra skjøtsel av kulturminner og opprydding i avfall som havstrømmene fører med seg. Om sommeren forsterkes avdelingen med engasjerte feltinspektører som opererer på vest- og nordkysten av Spitsbergen i tre tomannsgrupper sammensatt av en polititjenestemann og en engasjert med naturfaglig bakgrunn.

16.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget skriver i utredningen at de legger vekt på at Svalbard skal framstå som et av de best forvaltede villmarksområder i verden, og at dette stiller økende krav til veiledning, informasjon og håndheving. Utvalget skriver videre at behovet for veiledning, informasjon og håndheving vil øke med innføring av en ny miljøvernlov på Svalbard.

Det heter om dette i utredningen kap 9.2.5:

«På Svalbard er oppsyn med verneområdene en viktig oppgave, da verneområdene omfatter mer enn halvparten av øygruppens landareal. Det er for tiden under utarbeidelse et forslag til ny verneplan for Svalbard, noe som, hvis den blir gjennomført, vil medføre innføring av nye verneområder blant annet på Nordenskiöld's land, hvor de viktigste bosettingene befinner seg. Også dette vil øke kravene til informasjon og veiledning om regelverket samt til håndhevingen.

Spørsmålet er om disse oppgavene mest hensiktsmessig kan ivarettas av Sysselmannen, som nå, eller av Statens naturoppsyn.

Utvalget har merket seg at Sysselmannen i dag er et integrert forvaltningsorgan som ivaretar en rekke forskjellige oppgaver og roller. Sysselmannen er Norges representant på Svalbard, og det bidrar til at norsk suverenitetsutøving blir enhetlig oppfattet når Sysselmannen forestår felttjenesten parallelt med annen myndighetutøving.

Utvalget har også merket seg at Statens naturoppsyn legger stor vekt på veiledning og informasjon. Statens naturoppsyn fremstår derfor i hovedsak som en serviceytende felttjeneste og ikke bare som håndhever av regelverket, selv om dette også er en del av oppsynets oppgaver. Oppsynspersoner knyttet til Statens naturoppsyn vil få profesjonell opplæring og vil ha et oppsynsfaglig nettverk på fastlandet som det også kan være hensiktsmessig å dra nytte av på Svalbard.

Dersom oppsynspersonell tilknyttet Statens naturoppsyn stasjoneres på Svalbard, bør det være under Sysselmannens faglige instruksjonsmyndighet. Ved utøving av begrenset politimyndighet vil naturoppsynets personell være underlagt Sysselmannen som politimester på Svalbard, jf. naturoppsynsloven § 3 og svalbardloven § 5 annet ledd. Det kan være aktuelt å styrke bemanningen i felt ved behov ved å overføre folk fra oppsynstjeneste på fastlandet. Dette vil da være personell som er ansatt i Statens naturoppsyn og derigjennom i Direktoratet for naturforvaltning. Det kan også være aktuelt med utveksling den omvendte veien - ved å bruke Svalbard-tilknyttet personell på fastlandet i deler av året hvor behovet på Svalbard er mindre. Dette vil trolig falle lettere dersom personellet er ansatt i Statens naturoppsyn. Utvalget ser imidlertid at en slik ordning kan skape uklarhet om ansvarsforholdene, og det må i tilfelle vurderes nærmere hvordan Statens naturoppsyn kan innpasses i de organisatoriske forholdene på Svalbard.

Utvalget mener således at innføring av Statens naturoppsyn på Svalbard reiser organisatoriske spørsmål som i dag ikke er tilstrekkelig klarlagt. I tillegg synes Sysselmannens oppsynsapparat å fungere godt slik at det umiddelbart ikke er nødvendig å styrke det med Statens naturoppsyn.

På denne bakgrunn tar ikke utvalget stilling til om Svalbard skal inngå i virkeområdet til Statens naturoppsyn, men anbefaler at spørsmålet utredes nærmere med sikte på å klargjøre behovet for å innføre Statens naturoppsyn og hvordan ordningen eventuelt skal kunne innpasses organisatorisk. Utvalget mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig med et nært samarbeid mellom Statens naturoppsyn og Sysselmannen slik at Sysselmannen kan dra nytte av den kompetanse som Statens naturoppsyn bygger opp på fastlandet.»

16.4.3 Høringsinstansenes syn

Direktoratet for naturforvaltning (DN) skriver i sin høringsuttalelse at det må være viktig for Miljøverndepartementet som sektorovergripende departement å sørge for at deres eget kontrollorgan er representert på Svalbard ved siden av politiet, slik at man etablerer samme ordning på Svalbard som på fastlandet. DN mener at det ligger godt til rette for at SNO kan ta ansvar for naturoppsyn i forhold til det som omfattes av lovforslaget, ettersom rettsområdene som dekkes av loven er så godt som sammenfallende med de lovene som naturoppsynsloven omfatter.

Også *Statens kulturminneråd* og *Statens naturforvaltningsråd* mener at SNO bør få ansvar for oppsynsmyndighet på Svalbard under Sysselmannens instruksjonsmyndighet. Begge rådene skriver i sine uttalelser at SNO er i ferd med å opparbeide seg bred erfaring med oppsynsvirksomhet på fastlandet, og vil kunne dra nytte av å utveksle mannskap mellom Svalbard og fastlandet, avhengig av oppsynsbehovet til enhver tid. Rådene uttaler videre at innføring av SNO på Svalbard vil gi en noe klarere grense mellom Sysselmannens myndighetsutøvelse og kontrollen med at de vedtatte bestemmelser etterleves.

Sysselmannen på Svalbard og *Justisdepartementet (JD)* ser det imidlertid ikke som hensiktsmessig å innføre SNO på Svalbard. Både JD og Sysselmannen skriver i sine høringsuttalelser at det i dag er sysselmannsbestillingen som har oppsynsansvaret for hele øygruppen, og at det over tid er utviklet et samarbeid mellom politi- og miljøvernnavdeling hos Sysselmannen som gjør

etablering av et nytt forvaltningsledd på området overflødig. JD støtter utvalgets synspunkter om at Sysselmannens oppsynsapparat fungerer godt, og at det ikke synes å være umiddelbare behov for å styrke dette. JD uttaler videre at det vil gjelde et eget regelverk for Svalbard som ansatte i SNO ikke har praksis med å anvende. Videre uttaler JD at det vil gi ytterligere klarheter i ansvarsområdene med to så vidt overlappende organer hvor Statens naturoppsyn skal stå under Sysselmannens faglige instruksjonsmyndighet. JD går derfor imot etablering av Statens naturoppsyn på Svalbard, og uttaler at det heller ikke anses nødvendig å utrede spørsmålet nærmere.

16.4.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at det er behov for å vurdere nærmere hvordan Statens naturoppsyn kan innpasses i de organisatoriske forholdene på Svalbard før Statens naturoppsyn eventuelt gis oppsynsmyndighet på Svalbard.

Departementet tar derfor ikke stilling til hvorvidt Statens naturoppsyn bør innføres på Svalbard i denne omgang, men vil komme tilbake til spørsmålet dersom det viser seg å være behov for å styrke naturoppsynet på Svalbard med Statens naturoppsyn.

16.5 Internkontroll

Utvalgets forslag

Forurensingsloven inneholder i § 52 b hjemmel for å gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer, for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av forurensningsloven overholdes. Forurensningsloven gjelder som tidligere nevnt ikke på Svalbard.

Utvalget foreslår i utredningen § 86 hjemmel for departementet til å gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven overholdes eller for å fremme en høyere miljøstandard enn ellers. Et hovedformål med internkontrollen er å gi tiltakshaveren informasjonsgrunnlag for selv å kunne rette opp utilfredsstillende forhold.

I følge forurensningsloven § 52 c gjelder den frivillige ordning for miljøstyring og miljørevisjon som gjelder i EØS-området (EMAS-ordningen) som lov. Fordi forurensningsloven ikke gjelder på Svalbard, foreslår utvalget en hjemmel for å kunne innføre tilsvarende ordninger på Svalbard. Utvalget skriver at slike ordninger gir virksomhetene selv midler til å føre kontroll med at de miljøkrav som er satt til virksomheten, blir overholdt og styrker virksomhetens eget informasjonsgrunnlag til å ivareta miljøhensyn stadig bedre.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet bemerker at det er viktig at virksomheter selv tar ansvar for å skaffe seg nødvendig informasjonsgrunnlag for selv å kunne rette opp utilfredsstillende forhold. Dette er i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker betaler, jf. ovenfor i kap 7.

Departementet vil dessuten vise til St. meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling kap 3.4.3 hvor det blant annet heter at :

«For næringslivet kan det være lønnsomt å gå lenger enn myndighetenes virkemiddelbruk tilsier. Mange private og offentlige forbrukere stiller krav til hvordan produktene er framstilt og til deres miljøegenskaper. Miljø vil derfor bli en stadig viktigere konkurransefaktor framover. Å være tidlig ute med miljøvennlige løsninger kan gjøre næringslivet bedre rustet til å møte nye miljøkrav. Næringslivet kan derfor ha en egeninteresse i å holde en høy miljøprofil.»

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om internkontroll mv. i lovens § 88.

16.6 Opplysningsplikt

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 87 en bestemmelse som sier at Sysselmannen skal kunne gi pålegg til den som foretar eller har foretatt seg noe som kan påvirke naturmiljøet, om å gi Sysselmannen nødvendige opplysninger for tilsyn og kontroll.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen høringsinstanser som har merknader til bestemmelsen.
Departementet viderefører utvalgets forslag i lovens § 89.

16.7 Granskning

Utvalgets forslag

En annen bestemmelse som skal ivareta Sysselmannens behov for informasjon for å kunne utøve tilsyn og kontroll med miljøet, er utvalgets forslag til bestemmelse om granskning i utredningen § 88. Utvalgets forslag vil innebære at Sysselmannen skal gis uhindret tilgang til eiendom hvor det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller hvor miljøet antas å være påvirket, i praksis særlig av forurensning. Bestemmelsen vil også gi Sysselmannen tilgang til dokumenter - også elektronisk lagrede dokumenter - som kan ha betydning for Sysselmannens tilsyn og kontroll.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.
Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om granskning i lovens § 90 med en liten tilføyelse som tar hensyn til at det kan være behov for å granske også annet materiale enn det utvalget har tatt med i bestemmelsen.

16.8 Pålegg om undersøkelse

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 89 en bestemmelse som sier at Sysselmannen ved enkeltvedtak kan pålegge en tiltakshaver som påvirker miljøet, eller som det er grunn til å tro kan påvirke miljøet, undersøkelser eller tiltak på egen kostnad. Det kan dreie seg om undersøkelser eller tiltak for å fastslå om og i hvilken grad virksomheten har påvirket eller kan påvirke miljøet, for å klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådte miljøendringer som virksomheten har forårsaket og klarlegging av hvordan gjenoppretting av miljøet kan skje.

Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen høringsinstanser som kommenterer utvalgets forslag til bestemmelse om pålegg av undersøkelser.

Departementet bemerker at utvalgets forslag er i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om undersøkelser i lovens § 91.

16.9 Gebyr for kontroll

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 90 hjemmel for departementet til å gi forskrift om gebyr for kontrolltiltak som miljøvernmyndighetene utfører.

Høringsinstansenes syn

Det er kun *Trust Arktikugol* som kommenterer utvalgets forslag. Trust Arktikugol skriver i sin høringsuttalelse at de har innvendinger

«fordi det ikke er noe grunnlag for å innføre denne skatten og fordi den vil gå utenfor svalbardbudsjettet».

Departementets merknader

Departementet viser til forurensningsloven § 52 a, som blant annet gir tilsvarende hjemmel for gebyr for kontrolltiltak på fastlandet. Prinsippet om at miljøpåvirker skal betale tilsier at en slik ordning også innføres på Svalbard. Det sies uttrykkelig i bestemmelsen at gebyret ikke skal overstige kostnadene ved kontrollordningen.

Når det gjelder Trust Arktikugols merknad viser departementet til de særskilte merknadene til bestemmelsen, hvor det uttrykkelig sies at gebyrinntektene går inn i svalbardregnskapet på vanlig måte.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag til hjemmel for forskrift om gebyr for kontrolltiltak i lovens § 92.

17 Håndheving og sanksjoner

17.1 Innledning

Ved overtredelse av reglene i svalbardmiljøloven kan det bli tale om forskjellige slags reaksjoner. Hvis videre miljøskade kan unngås ved gjenopprettende tiltak, er det grunn til å reise spørsmål om en plikt til å gjenopprette miljøskaden, jf. kap 17.2 nedenfor. Det kan være tale om håndheving for å bringe overtredelsen til opphør og fremtvinge etterlevelse gjennom særlige tvangsmidler, jf. kap 17.5 om tvangsmulkt og om direkte gjennomføring ved miljøvernmyndighetene kap 17.6. Det kan være spørsmål om å bruke straff for å motivere overtrederen og andre til å følge loven for fremtiden, jf. kap 17.8. Selve eksistensen av en straffebestemmelse kan også bidra til å understreke at rettsplikten er alvorlig ment og medvirke til at den blir etterlevd. Videre kan det bli spørsmål om erstatning for tap som overtredelsen har voldt, eller om dekning av utgifter som andre enn overtrederen har hatt til avbøtende eller gjenopprettende tiltak, eller om erstatning for miljøkrenkelsen, uavhengig av økonomisk tap, altså en form for erstatning for ikke-økonomisk skade. Miljøregelverket kan dessuten reise spørsmål om rett til erstatning uten at det har sammenheng med noen overtredelse av reglene. Alle erstatningsspørsmålene tas opp under kap 17.4. Avhengig av hvordan erstatningsreglene utformes, oppstår det behov for regler om hvordan erstatningsbeløpene skal disponeres. På grunn av svalbardtraktaten kan det også være nødvendig å sikre at andre gebyrer og avgifter innkrevd på Svalbard blir brukt der. Dette reiser spørsmål om et Svalbards miljøvernfond, jf. kap 17.7.

En overtredelse av miljøreglene kan få rettslig betydning også på andre måter enn det som behandles her i kap 17. Overtredelsen kan føre til vedtak om omgjøring av en tillatelse - i verste fall et fullstendig tilbakekall for å forebygge at overtrederen i kraft av en tillatt virksomhet forgår seg på ny. Overtredelsen kan resultere i nye pålegg, eventuelt gjennom skjerpede vilkår for den tillatelsen som er gitt. En overtredelse kan videre få betydning hvis vedkommende senere søker om tillatelse etter miljøvernloven, og da være lovlig grunn til å avslå søknaden, alene eller sammen med andre grunner.

17.2 Gjenoppretting

17.2.1 Gjeldende rett

Naturvernforskriften § 12 pålegger den ansvarlige for en virksomhet som har medført forurensning som kan skade eller påvirke miljøet, plikt til å sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader på naturmiljøet som følge av forurensningene eller tiltakene.

Viltforskriften § 25 tredje ledd gir Sysselmannen hjemmel for å kreve at enhver viltart, pattedyr, fugler, amfibier og krypdyr som er innført, satt ut eller holdes i fangenskap på Svalbard i strid med viltforskriften § 25, avlives eller tilbakeføres til opprinnelsesstedet.

17.2.2 Utvalgets syn

Utvalget foreslår i utredningen § 91 en bestemmelse som sier at

«den som har påvirket miljøet på Svalbard ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, skal foreta nødvendige utbedrings-tiltak for å motvirke ytterligere påvirkning av miljøet, og - om mulig - gjenopprette den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, utsetting, planering eller andre egnete tiltak.»

Utvalget skriver om dette i utredningen kap 9.3.2, hvor det blant annet heter at:

«En gjenopprettingsplikt for lovovertrederen kan tjene flere formål. At den tidligere miljøtilstand blir gjenopprettet, understreker på en konkret måte den verdi som ligger i den. Tiltaksplikten virker som en sanksjon nært koblet til overtredelsen. Det kan være en rettspedagogisk fordel, og viser at overtrederen ikke oppnår noe med sin overtredelse. Slik sett kan en gjenopprettingsplikt - særlig dersom den blir virkeliggjort i praksis - ha virkninger både individualpreventivt i forhold til den aktuelle overtrederen, og allmennpreventivt i forhold til andre.»

Fordi noen gjenopprettningstiltak kan innebære nye naturinngrep, som i verste fall kan medføre større skader enn den opprinnelige overtredelsen, foreslår utvalget at tiltak som i seg selv kan volde miljøpåvirkning av noen betydning, bare skal kunne iverksettes etter samtykke eller pålegg fra Sysselmannen. Når det vurderes om et slikt samtykke er nødvendig, må det også tas i betraktning hvor viktig det er at overtrederen omgående griper inn for å forhindre ytterligere skader som følge av den opprinnelige overtredelsen.

Fordi gjenopprettningstiltakene i seg selv kan være så kostnadskrevenne eller vanskelige å gjennomføre for overtrederen at det vil virke urimelig i forhold til den overtredelsen som det er tale om, foreslår utvalget en avgrensning av plikten i bestemmelsens annet ledd. Utvalgets forslag lyder som følger:

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

I vurderingen av om det vil virke særlig urimelig, mener utvalget at det først og fremst må legges vekt på kostnadene og virkningene av de aktuelle gjenopprettningstiltak, og hvor omfattende miljøvirkningene har vært. Jo mer klanderverdig overtrederen har handlet - det vil si jo grovere skyld vedkommende har utvist - desto større grunn er det til å pålegge gjenopprettning. Utvalget skriver videre at det kan være mer usikkert om overtrederens økonomiske stilling overhodet bør ha noen betydning, men mener at det iallfall fortrinnsvis bør være slik at en overtreder med god økonomi kan være pliktig til å iverksette gjenopprettningstiltak, som vil være for kostnadskrevenne i forhold til andre.

Utvalget skriver at det lett kan oppstå tvil om hvor langt en generelt formet gjenopprettingsplikt rekker, og at det også kan oppstå tvil om valget mellom forskjellige gjenopprettningstiltak eller hvordan et tiltak skal utføres, og hvem som skal gjøre det. Av den grunn foreslår utvalget en generell adgang for Sysselmannen til å gi nærmere pålegg om gjenopprettningstiltakene. Påleggene må naturligvis ligge innenfor rammen av den generelle gjenopprettingsplik-

ten. Blir det gitt et slikt pålegg, bør det gjelde i stedet for et samtykke der hvor samtykke ellers ville ha vært nødvendig for tiltaket.

17.2.3 Høringsinstansenes merknader og departementets syn

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag.

Departementet vil påpeke at en regel om plikt til å gjenopprette miljøtilstanden understreker verdien av å opprettholde den opprinnelige miljøtilstand, noe som har særlig stor aktualitet for Svalbard, hvor et viktig miljømål er å opprettholde de uberørte villmarksområdene.

Departementet anser det dessuten nødvendig at svalbardmiljøloven inneholder regler om gjenoppretting som er minst like strenge som fastlandets regler, jf. forurensningsloven § 7 annet ledd, som følge av den tidligere nevnte føring om at miljøreguleringene på Svalbard bør være minst like strenge som på fastlandet.

På denne bakgrunn støtter departementet utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om gjenoppretting i lovens § 93.

17.3 Eiendomsrett til flora og fauna håndtert i strid med loven

17.3.1 Gjeldende rett

I medhold av viltforskriften § 24 tilfaller fallvilt, ulovlig felt vilt, vilt som er avlivet av humanitære grunner eller etter reglene i viltforskriften §§ 11 og 12, eller verdien av slikt vilt, samt ulovlig innsamlet egg, herunder døde egg og dun eller dets verdi det offentlige.

I medhold av bestemmelsens annet ledd er det Sysselmannen som avgjør hvorledes slikt vilt skal omsettes eller disponeres.

Det finnes en tilsvarende bestemmelse i viltloven § 48 som gjelder på fastlandet, som gir viltfondet tilsvarende eiendomsrett som viltforskriften gir det offentlige, jf. ovenfor. I medhold av innlandsfiske_loven § 47 er fiskefondet gitt eiendomsrett til anadrome laksefisk som er ulovlig fanget, eller verdien av denne.

17.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 92 å videreføre viltforskriften § 24 med visse endringer. Utvalgets forslag innebærer blant annet at bestemmelsen ikke bare vil gjelde vilt, men all flora og fauna. Utvalgets forslag lyder som følger:

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

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

17.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun Direktoratet for naturforvaltning, Sysselmannen på Svalbard og Norsk Polarinstitutt som kommenterer utvalgets forslag om eiendomsrett for flora og fauna håndtert i strid med loven.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) skriver i sin høringsuttalelse at bestemmelsen kan forstås som at fondets eiendomsrett bare kan gjøres gjeldende ved forelegg, men at det går frem av kommentarene at det ikke er ment slik. DN mener derfor at det bør komme klarere frem i lovteksten at eiendomsretten ikke bare kan gjøres gjeldende ved forelegg.

DN skriver videre at det er unødvendig å lovfeste at fondets eiendomsrett må «håndheves» etter straffeprosesslovens bestemmelser, da det som tilhører Svalbards miljøvernfond heller bør kunne inndras direkte med hjemmel i utredningen § 92. DN viser til tilsvarende bestemmelse om eiendomsrett for viltfondet i viltloven § 48. DN forutsetter for øvrig at begrepet «disponere» i utredningen § 92 annet ledd omfatter det å selge/auksjonere bort verdifulle isbjørnskinns.

Sysselmannen på Svalbard og Norsk Polarinstitutt skriver i sine høringsuttalelser at utvalgets forslag bør presiseres ytterligere ved å ta inn en formulering vedrørende deler av fallvilt, for å fange opp gjenstander som isbjørnskaller, hvalrosskaller og lignende, som det ikke er ønskelig at man skal kunne bringe med som suvenirer fra Svalbard.

17.3.4 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at det bør lovfestes at flora og fauna som er innsamlet, fanget eller avlivet i strid med svalbardmiljøloven skal tilhøre Svalbards miljøvernfond. Departementet mener at en regel som gir eiendomsrett til Svalbards miljøvernfond vil være forebyggende for miljøkriminalitet, fordi det uttrykkelig går frem av loven at man uansett ikke vil få beholde flora eller fauna som håndteres på ulovlig vis.

Departementet er videre enig med utvalget i at også fauna avlivet med hjemmel i lovens §§ 33 første ledd (tilsvarer utredningen § 31 første ledd), 34 (tilsvarer utredningen § 32) eller av dyrevernhensyn bør tilfalle Svalbards miljøvernfond. Departementet anser det imidlertid ikke hensiktsmessig at avlive smånagere og virvelløse dyr, jf. § 33 annet ledd også må leveres inn til Svalbards miljøvernfond, og avgrenser derfor miljøvernfondets eiendomsrett mot dette.

Departementet kan ikke se at utvalgets forslag om eiendomsrett kan forstås slik at fondets eiendomsrett bare kan gjøres gjeldende ved forelegg, og videre at det er unødvendig å ha med i lovbestemmelsen at fondets eiendomsrett må «håndheves» etter straffeprosesslovens bestemmelser. Departementet påpeker at det her er snakk om to ting - eiendomsrett, og hvordan man eventuelt kan tvangsinn drive det man har eiendomsrett til som besitter ikke frivillig overleverer. I medhold av bestemmelsen vil Svalbards miljøvernfond være eier i kraft av bestemmelsen selv. Dersom den som besitter gjenstanden ikke frivillig overleverer gjenstanden til fondet, må gjenstanden imidlertid inn drives ved forelegg eller ved dom etter straffeprosesslovens regler.

Departementet er for øvrig enig med DN i at begrepet «disponere» også omfatter det å auksjonere bort gjenstander. Det fremgår av merknadene til

bestemmelsen at disponere omfatter det å selge, noe som igjen omfatter det å auksjonere bort.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om eiendomsrett til flora og fauna håndtert i strid med loven, med de ovenfor nevnte endringer, i lovens § 94.

17.4 Erstatning

17.4.1 Gjeldende rett

Regler om skadeserstatning blir, som nevnt ovenfor i kap 4.4, etter fast rettsoppfatning regnet som privatrettslige. Det følger derfor av svalbardloven § 2 første ledd at erstatningsrettslige regler også gjelder på Svalbard, om ikke annet er særskilt fastsatt.

Forurensningsloven kapittel 8 gir et erstatningsrettslig vern for forurensningsskader som på flere punkter innebærer et styrket erstatningsrettslig vern i forhold til det som ville følge av alminnelige erstatningsregler. Bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for Svalbard, jf. § 54 femte ledd jf. § 3 tredje ledd. Det innebærer at det i dag gjelder et svakere erstatningsrettslig vern ved forurensningsskader på Svalbard enn på fastlandet.

Det er et alminnelig vilkår i norsk erstatningsrett at det foreligger økonomisk tap. Det er kun det økonomiske tap man lider som man har rett til erstatning for. Den rene miljøskade - for eksempel nedgang i en bestand, et sår i landskapet eller beskadigelse av et kulturminne som ikke er i privat eie - gir ikke noen rett til erstatning etter vanlige regler når det ikke oppstår et økonomisk tap. Forurensningsloven går imidlertid noe lenger, ved at den også gir rett til erstatning for næringstap som baserer seg på utøving av allemannsrett (for eksempel fiske) og for utgifter til avbøting av forurensningsskade og gjenoppbygging, jf. om det siste § 57 bokstav b og d jf. § 58. Forurensningsloven gjelder imidlertid, som nevnt ovenfor, ikke på Svalbard.

Utvalget har sett nærmere både på de alminnelige erstatningsrettslige regler som i noen grad kan fange opp miljøskader, og på de særlige erstatningsrettslige regler for skade på naturmiljøet i utredningen kap 9.5.2. For en nærmere omtale vises det derfor til utvalgets arbeid. Nedenfor behandles likevel spørsmålet om hvorvidt det er behov for å innføre regler i svalbardmiljøloven om erstatning for rådighetsinnskrenkninger, slik det er regler om i naturvernloven kap VII.

Erstatning for rådighetsinnskrenkninger

Miljøverntiltak kan på flere måter forårsake tap for privatpersoner, slik at de kan reise spørsmål om erstatning fra det offentlige for tapet. Et eksempel er rådighetsinnskrenkninger som kan medføre tapte gevinster ved å begrense lønnsom eksisterende virksomhet, eller ved å redusere verdien av privat eiendom fordi mulighetene for fremtidig lønnsom utnytting forhindres som følge av miljøvernlovgivningen og vedtak i medhold av den. Aktuelt i denne forbindelse kan være opprettelse av nye verneområder på Svalbard i områder hvor det ligger utmål. Spørsmålet er om det bør innføres egne erstatningsregler i svalbardmiljøloven om dette, slik det er regler om i naturvernloven. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 9.5.5. Her heter det blant annet at:

«De fleste verneområder vil ligge fullt ut på statsgrunn, og en eventuell gevinst for private ved å utnytte rettigheter eller grunn må anses som meget usikker. Med nåtidens holdning til Svalbard som «den siste villmark» og prioriteringen av miljøhensyn, kan en slik gevinst vanskelig anses som påregnelig. Det er derfor ikke grunn til å innføre noen særlige erstatningsregler som i naturvernloven.»

Departementet støtter utvalgets vurderinger. Departementet vil i tillegg vise til at de alminnelige erstatningsrettslige regler gjelder på Svalbard. Det vil således bli vurdert på det tidspunkt det eventuelt er aktuelt å opprette nye verneområder hvorvidt det er grunnlag for erstatning til de enkelte rettighetshavere.

17.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en erstatningsbestemmelse i utredningen § 93 som bygger på reglene i forurensningsloven kap 8 i noe enklere utforming. Utvalgets forslag er utvidet i forhold til forurensningsloven, ved at utvalgets forslag gjelder alle miljøskader, ikke bare miljøskade i form av forurensning.

I følge utvalgets forslag plikter den som volder miljøskade ved å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av svalbardmiljøloven, å betale erstatning for økonomisk tap som følge av miljøskaden uten hensyn til skyld. Den som indirekte har medvirket til miljøskade (for eksempel ved å levere varer eller tjenester eller ved å foreta kontroll eller tilsyn) er imidlertid, etter utvalgets forslag, bare ansvarlig så langt det er utvist forsett eller uaktsomhet.

Utvalget foreslår videre å uttrykkelig lovfeste at ansvaret også omfatter visse tapsposter hvor det etter alminnelige erstatningsrettslige synspunkter kunne reises tvil om de ville være omfattet av ansvaret. Dette gjelder økonomisk tap som følge av at miljøskaden hindrer eller vanskeliggjør utøving av allemannsrett i næring, kostnader til eller tap ved rimelige tiltak for å hindre eller avbøte miljøskaden eller gjenopprette miljøtilstanden, eller kostnader som noen har hatt ved å rydde opp avfall som ble etterlatt i strid med utredningen § 69 om avfall.

Utvalget foreslår i tillegg at Sysselmannen skal kunne pålegge den som har voldt ikke ubetydelig miljøskade ved å overtre bestemmelser i eller i medhold av svalbardmiljøloven å betale en miljøerstatning til Svalbards miljøvernfond, jf. om fondet nedenfor i kap 17.7. Dette innebærer en plikt til å betale erstatning uten at erstatningen skal dekke et individuelt økonomisk tap. Utvalget mener at en mulighet til å pålegge en erstatning som kan nyttes til å fremme miljømålene for Svalbard, jf. kap 17.7, vil gi et bredere spektrum av sanksjonsmuligheter.

Utvalget skriver om fastsetting av slik erstatning for ikke-økonomisk skade i utredningen kap 9.5.4, hvor det blant annet heter at:

«Når det ikke er oppstått noe individuelt økonomisk tap - medregnet utgifter til gjenoppretting - må miljøerstatningen fastsettes ut fra andre kriterier. Det bør ikke være slik at miljøerstatning skal fastsettes for alle overtredelser. Både spørsmålet om det overhodet skal pålegges overtrederen å betale miljøerstatning, og hvor stor erstatningen skal være, bør bestemmes ut fra betydningen av de miljøgoder som er påvirket, miljøskadens omfang og varighet, overtreders skyld, og hvilke sanksjoner som for øvrig blir pålagt. Utvalget foreslår å lovfeste som

et uttrykkelig minstekrav at miljøskaden må være «ikke ubetydelig» for at skadevolderen skal kunne pålegges miljøerstatning uten at skaden har medført økonomisk tap for noen.»

Utvalget foreslår at det i første hånd bør være Sysselmannen som fastsetter miljøerstatning uten økonomisk tap, og at avgjørelsen skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Utvalget mener at det samtidig bør være mulig å få domstolenes prøving av alle sider ved erstatningsspørsmålet. Fordi det åpnes for at domstolene kan prøve avgjørelsen fullt ut i samband med tvangsfullbyrdingen eller ved selvstendig søksmål, eventuelt i en straffesak dersom både straffansvar og erstatningsansvar blir gjort gjeldende, mener utvalget at Sysselmannens vedtak ikke bør kunne påklages.

Utvalget skriver videre at svalbardmiljølovens regler om erstatning for miljøskade bør ha bredest mulig anvendelsesområde, og særlig bør gjelde i stedet for forurensningslovens erstatningsregler. Det heter videre om dette i utredningen kap 9.5.4:

«Når det gjelder erstatningsregler i særlovgivningen, kan dette stå i en annen stilling. I mange tilfelle vil svalbardmiljølovens regler gi den sterkeste rettsstilling for miljøverdiene. Men enkelte erstatningsregler - bl a sjølovens regler - bygger på internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av. Utvalget foreslår derfor at svalbardmiljølovens erstatningsregel ikke skal gjelde i slike tilfelle. Dette vil særlig ha betydning i forhold til sjøloven og atomenergiloventen.»

17.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som direkte kommenterer utvalgets forslag til erstatningsbestemmelse. Det er imidlertid flere av høringsinstansene som tar opp spørsmålet om hvorvidt det skal ytes erstatning for skader som voldes av fredet vilt.

Sysselmannen på Svalbard skriver i sin høringsuttalelse at de ikke kan se at utvalget har drøftet spørsmålet om erstatning for skade voldt av fredet vilt, og skriver videre at de savner føringer på dette punkt.

Svalbardrådet ber i sin høringsuttalelse om at det innarbeides en hjemmel for erstatning for skade på eiendom voldt av isbjørn, og foreslår følgende ordlyd:

«ved vesentlig skade på privat eiendom forårsaket av isbjørn, har privatpersoner rett til økonomisk erstatning fra staten. I spesielle tilfeller med skader på flere hytter i samme område, skal myndighetene sette i verk nødvendige tiltak for å redusere skadeomfanget.»

17.4.4 Departementets merknader

Departementet viser til utredningen kap 9.5.5 når det gjelder spørsmålet om erstatning for skade forvoldt av fredet vilt. Her uttaler utvalget at:

«Utvalget ser heller ikke tilstrekkelig grunn til å innføre noen regel om erstatning for staten for skade voldt ved særlige faremomenter ved svalbardnaturen, f eks skade voldt av isbjørn. Det vil kunne ha vidtrekkende konsekvenser for innsatsen for vern av biologisk mangfold om skade voldt av fredete arter kan kreves erstattet av staten. Det kan også hevdes at særlig på Svalbard bør det legges til grunn at ferdsel, anlegg og aktivitet må skje på naturens premisser.»

Departementet støtter utvalgets vurderinger.

Departementet støtter videre utvalgets forslag om å lovfeste et objektivt ansvar som skal gjelde selv om skadevolderen ikke har utvist noen uaktsomhet. En slik regel bidrar til å understreke det alminnelige prinsipp om miljømessig atferd, jf. aktsomhetsprinsippet i lovens § 5, og er også en utdyping av lovens § 9 om at miljøpåvirker skal betale.

Uten særskilt hjemmel kan man ikke uten videre legge til grunn at det kan kreves erstatning for utgiftene til gjenoppretting som ikke tjener til å avbøte økonomisk tap. Departementet vil bemerke at det erstatningsrettslige utgangspunkt om at bare det økonomiske tapet blir erstattet på Svalbard kan føre til at miljøskader i mange tilfeller kan bli påført uten at noen blir erstatningsansvarlig. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om at det for ikke ubetydelige miljøskader skal kunne kreves erstatning for skaden selv om det ikke kan påvises økonomisk tap.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om erstatning i lovens § 95.

17.5 Tvangsmulkt

17.5.1 Gjeldende rett

Hverken svalbardloven eller miljøforskriftene for Svalbard inneholder bestemmelser om tvangsmulkt.

I moderne miljøvernlovgivning på fastlandet er det imidlertid blitt vanlig å ha med en bestemmelse som gir forvaltningen adgang til å pålegge tvangsmulkt som middel til å gjennomføre de rettslige krav som følger av loven eller forvaltningsvedtak etter loven. Det er da forutsetningen at vedtaket om tvangsmulkt utformes slik at det blir mulig for den ansvarlige å unngå tvangsmulkten ved å oppfylle sin forpliktelse. Bestemmelser om tvangsmulkt finnes blant annet i forurensningsloven § 73 (kalt forurensningsgebyr), produktkontrollloven § 12, og nå også i plan- og bygningsloven § 116 a. Naturvernloven, kulturminneloven, motorferdselloven, viltloven og innlandsfiskekloven har derimot ikke bestemmelser om forvaltningsmessig tvangsmulkt.

17.5.2 Utvalgets forslag

Fordi erfaringene, særlig med forurensningsloven, har vist at en bestemmelse om tvangsmulkt er et praktisk og effektivt gjennomføringsmiddel, foreslår utvalget at svalbardmiljøloven skal gi hjemmel for at miljøvernmyndighetene kan bruke tvangsmulkt til å gjennomføre bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

Utvalgets forslag lyder som følger:

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

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner da å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting som Sysselmannen har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at

tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse.

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

17.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Justisdepartementet* (JD) som kommenterer utvalgets forslag om tvangsmulkt. JD skriver i sin høringsuttalelse at det muligens bør fremgå uttrykkelig av merknadene til bestemmelsen at tvangsmulkt ikke er straff, og at det er viktig å fremheve at mulkten settes for å være et effektivt pressmiddel, ikke ut fra pønale hensyn.

17.5.4 Departementets merknader

Departementet støtter Justisdepartementets merknad. Tvangsmulkt er ingen straff, men et effektivt middel for å sikre gjennomføring av lovens bestemmelser eller vedtak i medhold av loven. Dette betyr at tvangsmulktens størrelse må settes ut fra hensynet til å virke som et effektivt pressmiddel, ikke ut fra pønale hensyn.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viderefører utvalgets forslag om tvangsmulkt i lovens § 96.

17.6 Direkte gjennomføring

17.6.1 Gjeldende rett

Det finnes spredte bestemmelser om adgang til direkte gjennomføring for miljøvernmyndighetene dersom noen lar være å oppfylle de forpliktelser som vedkommende er pålagt av hensyn til miljøet.

Naturvernforskriften § 12 annet ledd annet punktum gir for eksempel Sysselmannen hjemmel for å sørge for iverksetting av de tiltak mot forurensing som den ansvarlige for virksomheten er pålagt, men ikke har fulgt opp innen en angitt frist. Sysselmannen kan deretter kreve utgiftene til tiltakene dekket av den ansvarlige.

Naturvernforskriften § 14 annet ledd annet punktum inneholder en tilsvarende bestemmelse når det gjelder pålegg om opprydding når virksomhet eller deler av den opphører. Departementet kan i medhold av bestemmelsen sørge for opprydding dersom pålegg ikke etterkommes, og deretter kreve utgiftene dekket av den som er ansvarlig for virksomheten.

Også i kulturminneforskriften §§ 11 fjerde ledd tredje punktum, 15 første ledd tredje punktum og i røyforskriften § 10 finnes tilsvarende bestemmelser om direkte gjennomføring.

17.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 95 en generell regel om adgang til direkte gjennomføring for Sysselmannen. Utvalget skriver om dette i utredningen kap 9.4.3, hvor det blant annet heter at:

«På Svalbard ligger forholdene på mange måter naturlig til rette for en adgang til direkte gjennomføring. Når Sysselmannen kommer over overtredelser i felt, kan det være det mest praktiske at Sysselmannen selv foretar det nødvendige på stedet for å bringe forholdene i samsvar med lovens krav. Overtrederen vil ofte ikke være til stede, stedet for overtredelsen kan være utilgjengelig, og i en del tilfelle vil det være uklart hvem som er overtreder. Etter omstendighetene kan det være en både tungvint og tidkrevende prosedyre om man skal måtte basere seg på at det er overtrederen som selv skal stå for gjennomføringen.»

Utvalget foreslår å kombinere regelen med en adgang til å gjøre bruk av (og om nødvendig også gjøre skade på) den ansvarliges eiendom. Utvalget mener videre at det, om nødvendig, også bør kunne gjøres bruk av tredjepersoners eiendom mot at tredjeperson ytes vederlag. Utgiftene til direkte gjennomføring bør etter utvalgets mening kunne inndrives hos overtrederen.

17.6.3 Høringsinstansenes syn og departementets merknader

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets forslag om direkte gjennomføring.

Departementet mener at hovedregelen bør være at den ansvarlige selv treffer de nødvendige tiltak, og selv betaler for dette, jf. prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. Dersom den ansvarlige ikke treffer de nødvendige tiltak av eget initiativ vil miljøvernmyndighetene vanligvis gi en henstilling om å bringe forholdene i orden. Dersom dette ikke skulle være tilstrekkelig kan det bli aktuelt å ilegge tvangsmulkt, jf. ovenfor, som vil motivere den ansvarlige til å oppfylle sine forpliktelser.

I enkelte situasjoner vil fremgangsmåten skissert ovenfor ikke være tilstrekkelig eller hensiktsmessig. Som et eksempel på en slik situasjon kan nevnes at man ikke vet hvem som er ansvarlig, eller det kan ta tid å nå frem til denne. Situasjonen kan også være at det haster med å treffe tiltak, og at en ikke bør vente for å se om den ansvarlige gjør det han er pliktig til.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om å gi Sysselmannen myndighet til selv å treffe nødvendige tiltak for å få plikter etter loven eller i medhold av den overholdt. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag i lovens § 97.

17.7 Svalbards miljøvernfond

17.7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 96 en bestemmelse som oppretter Svalbards miljøvernfond. Fondet vil etter utvalgets forslag bestå av midler innkrevd gjennom et gebyr for kort og for felling i forbindelse med høsting, jf. utredningen § 30 annet ledd, et gebyr for tilreisende, jf. utredningen § 76, flora og fauna som er håndtert i strid med loven, eller verdien av dette, jf. utredningen § 92, miljøerstatning fastsatt av Sysselmannen jf. utredningen § 93 tredje ledd og tvangsmulkt jf. utredningen § 94.

Utvalget begrunner opprettelsen av et slikt fond blant annet med svalbardtraktatens artikkel 8 annet ledd, som innebærer at oppkrevde avgifter, gebyrer og skatter må anvendes på Svalbard og ikke på fastlandet. Utvalget begrunner

videre opprettelsen av et slikt fond med et behov for å gi legitimitet for det offentlige pengekrav, og skriver om dette i utredningen kap 9.8.2, hvor det blant annet heter at:

«Men hvis en erstatning for ren miljøskade går inn i statskassen og brukes til formål uten sammenheng med de verdier som ble forringet, vil det svekke erstatningens gjenopprettende funksjon og gi den sterkere karakter av straff. Utvalget mener en slik erstatningsregel, som det foreslår som et ledd i regelverket for å beskytte naturmiljø og kulturminner på Svalbard, vil ha størst legitimitet dersom erstatningssummene nyttes til beste for miljøet på Svalbard. For et eventuelt gebyr for tilreisende vil en slik ordning være hensiktsmessig dersom man ikke skal risikere å bli utsatt for kritikk på grunnlag av svalbardtraktaten artikkel 8 annet ledd.»

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at visse innbetalinger til det offentlige bør behandles og disponeres etter særskilte regler, i form av et miljøvernfond for Svalbard. Utvalget uttaler videre at dette i tillegg kan gi et finansieringsgrunnlag for eksempel for ønskelige skjøtselstiltak for naturmiljø og kulturminner på Svalbard.

Utvalget foreslår at fondets midler bare skal kunne brukes til tiltak på Svalbard som har til formål å beskytte miljøet. Fondet kan etter utvalgets forslag brukes til «undersøkelser og tiltak for å kartlegge og overvåke miljøtilstanden, årsaker til miljøpåvirkning og miljøvirkninger av virksomhet, gjenoppretting av miljøtilstanden, tilskudd til skjøtsel, vedlikehold og granskning etter (utredningen) §§ 21 og 44 annet punktum og 45 så langt dette ikke kan ventes dekket av den ansvarlige, og til informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak.»

Utvalget foreslår at departementet oppnevner styre for fondet og at departementet kan gi regler om hvordan fondets midler skal disponeres.

17.7.2 Høringsinstansenes syn

Svalbard Reiselivsråd skriver i sin høringsuttalelse at det er en forutsetning for at reiselivsnæringen skal være positiv til et gebyr for tilreisende at pengene kommer de tilreisende til gode, og at det derfor er viktig at informasjons- opplærings- og tilretteleggingstiltak får like høy prioritet som øvrige tiltak fondet kan nyttes til.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) skriver i sin høringsuttalelse at intensjonene med å opprette et slikt fond er bra, men at forslaget fremstår som noe uklart. NHD savner en vurdering av mulige alternativer til en fondsløsning.

Norsk museumsutvikling peker i sin høringsuttalelse på at Svalbards miljøvernfond vil få mange felles oppgaver med Svalbard museum, og mener derfor at det bør vurderes samarbeid mellom, eller eventuelt en sammenslåing av disse to institusjonene.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) påpeker i sin høringsuttalelse at Svalbards miljøvernfond ikke vil bli særlig stort dersom et gebyr for tilreisende ikke blir innført, noe som vil svekke betydningen av bestemmelsen om et miljøvernfond for Svalbard. Også *Justisdepartementet* (JD) uttaler at det kun vil være grunnlag for å opprette et slikt fond dersom det innføres et gebyr for

tilreisende, fordi det vil være en del arbeid knyttet til forvaltning av et slikt fond.

17.7.3 Departementets merknader

Departementet støtter utvalget i at det er behov for å opprette et slikt fond som omtalt, både av hensyn til svalbardtraktatens rammer for disponering av midler som innkreves på øygruppen, og av hensyn til å legitimere innkreving av spesielt miljøerstatning, jf. § 95 tredje ledd og et gebyr for tilreisende, jf. § 78.

Departementet er videre enig med DN og Justisdepartementet i at det ikke vil være grunnlag for å opprette fondet dersom det ikke innføres et gebyr for tilreisende, da dette gebyret vil utgjøre en stor del av fondets midler.

Departementet støtter utvalget i at en fondsløsning synes naturlig for disponering av midlene i tråd med traktaten, og viser til at tilsvarende ordninger dessuten synes å ha fungert godt når det gjelder viltfondet og fiskefondet på fastlandet.

Departementet kan ikke se at det er grunn til å vurdere en sammenslåing av Svalbards miljøvernfond og Svalbard museum.

Når det gjelder disponering av fondets midler, vil departementet fastsette nærmere retningslinjer for dette. Informasjons-, opplærings- og tilretteleggingstiltak vil etter departementets mening, og slik det også uttrykkelig sies i lovforslaget, være et aktuelt bruksområde for fondets midler.

Departementet viderefører på denne bakgrunn utvalgets forslag om Svalbards miljøvernfond i lovens § 98.

17.8 Straff

17.8.1 Gjeldende rett

Svalbardloven § 4 annet ledd gir hjemmel for straff i form av bøter eller fengsel inntil ett år for forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i § 4 første ledd, eller for overtredelse av pålegg gitt i medhold av disse forskriftene. En tilsvarende straffebestemmelse er inntatt i de forskjellige miljøforskriftene, men de er altså nå uten selvstendig betydning ved siden av den alminnelige straffebestemmelsen i svalbardloven § 4 annet ledd.

Norsk strafferett gjelder på Svalbard, jf. svalbardloven § 2.

Straffeloven fikk i 1993 en generalklausul mot alvorlig miljøkriminalitet, jf. § 152 b. Bestemmelsen gir adgang til å idømme straff på inntil 15 års fengsel for de mest alvorlige tilfelle av forurensningskriminalitet. Paragrafens annet ledd gir hjemmel for straff i form av fengsel inntil 6 år for den som forsettlig eller uaktsomt påfører betydelig skade på et verneområde på Svalbard. Samme strafferamme gjelder for den som reduserer en naturlig bestand av fredete levende organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse, eller som påfører betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning. Begge alternativene kan tenkes å få anvendelse på alvorlig miljøkriminalitet på Svalbard.

17.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i utredningen § 97 en straffebestemmelse som gir hjemmel for straff i form av bøter eller fengsel inntil 1 år for forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av svalbardmiljøloven. Dersom det er inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, foreslår utvalget hjemmel for straff i form av fengsel inntil 3 år. Utvalget foreslår dessuten at medvirkning skal straffes på samme måte.

Utvalget skriver om straff for overtredelse av miljøregelverk på Svalbard i utredningen kap 9.7.3, hvor det blant annet heter at:

«Utvalget finner det på denne bakgrunn klart at svalbardmiljøloven må inneholde straffebestemmelser som gjenspeiler miljøverdiene på Svalbard. De store avstandene og folketomme områdene på Svalbard gjør at det kan være tilfeldig om en overtredelse blir oppdaget og møtt med straffesanksjoner. Det er derfor av desto større allmennpreventiv betydning at reaksjonen er merkbar.»

17.8.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Norsk Polarinstitutt* (NP) som kommenterer utvalgets forslag til straffebestemmelse. Instituttet skriver i sin høringsuttalelse at grove tilfeller av overtredelser ved jakt og fangst også bør medføre fradømmelse av retten til å utøve jakt og/eller fangst for et antall år, og at hjemmel for dette bør inntas i miljøloven dersom straffeloven ikke gir tilstrekkelig hjemmel.

17.8.4 Departementets merknader

Departementet vil bemerke at strafferammen for overtredelser av miljøforskrifter gitt med hjemmel i svalbardlovens § 4 i dag er til dels lavere enn strafferammene i miljøregelverket på fastlandet, som er blitt vesentlig skjerpet på 1990-tallet. Departementet mener at dette ikke er tilfredsstillende, sett på bakgrunn av de unike miljøverdier som finnes på øygruppen, og på bakgrunn av at miljøregelverket bør være minst like strengt på Svalbard som på fastlandet.

Departementet støtter derfor utvalget i at det er behov for en videre strafferamme for brudd på miljøregelverket, og viderefører utvalgets forslag til straffebestemmelse i lovens § 99.

Når det gjelder hjemmel for fradømmelse av rett til jakt/fangst ser departementet ikke grunn til å ta inn slik hjemmel i svalbardmiljøloven. Det vises til straffelovens § 29 som blant annet gir hjemmel for å idømme tap av rett til å utøve

«beskjefdigelse som den skyldige ved den straffbare handling har vist seg uskikket til ...».

18 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser av lovforslaget og lovforslagets betydning for fastboende på Svalbard, forskning, bergverksdrift og reiseliv

18.1 Lovforslagets betydning i hovedtrekk for fastboende på Svalbard, forskning, bergverksdrift og reiseliv

18.1.1 Lovforslagets betydning for de fastboende på Svalbard

Utvalget har sett på lovforslagets betydning for de fastboende på Svalbard i utredningen kap 10.2. Utvalget skriver at dagens regelverk om jakt og fiske vil bli videreført, og at lovforslaget gjør det mulig å opprettholde dagens adgang til scooterkjøring for de fastboende. Utvalget skriver videre at lovforslaget inneholder bestemmelser om avløp og avfall som kan få betydning innenfor bosettingene, men utvalget konkluderer med at lovforslaget i utgangspunktet ikke vil føre til vesentlige endringer for de fastboende.

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets vurderinger.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viser til utredningen kap 10.2 for en mer utførlig omtale.

18.1.2 Lovforslagets betydning for forskningen på Svalbard

Utvalget har sett på lovforslagets betydning for forskningen på Svalbard i utredningen kap 10.3. Det heter om dette at:

«Utvalget mener at forskningen i utgangspunktet skal vurderes på linje med annen virksomhet når det skal settes rammer for virksomheten som er påkrevet av hensyn til miljøet. På den annen side har forskningen en sentral rolle på Svalbard, som virkemiddel for å fremskaffe samfunnsnyttig kunnskap, og som viktig nasjonal og internasjonal aktivitet. Utvalget mener at lovforslaget ivaretar en rimelig balanse mellom disse hensynene, og legger til rette for en videre utvikling av forskningen på øygruppen innen miljøforsvarlige rammer.»

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets vurderinger.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viser til utredningen kap 10.3 for en mer utførlig omtale.

18.1.3 Lovforslagets betydning for bergverksdriften

Utvalget har sett på lovforslagets betydning for bergverksdriften på Svalbard i utredningen kap 10.4. Utvalget uttaler her at miljøvernloven vil sette de miljømessige rammene for bergverksdrift på linje med andre aktiviteter, og at lovforslaget er ment å være et mer forutsigbart regelverk for næringsdrift enn gjeldende rett. Utvalget skriver videre at bergverksvirksomhet, herunder prøvboringer, seismikkskyting eller oppstart av gruvedrift, krever tillatelse fra

Sysselmannen. Slik søknad om tillatelse erstatter meldeplikten etter naturvernforskriften som gjelder i dag. Selv om det legges opp til en restriktiv praksis for å gi tillatelse til å bygge infrastruktur utenfor planområdene sier lovforslaget i seg selv verken ja eller nei til nye etableringer. Utvalget mener at det vesentlige er at vurderingsgrunnlaget for om tillatelse skal gis er godt i forhold til miljøhensyn, jf. regler om konsekvensutredninger. Den endelige beslutningen vil som i dag være avhengig av tiltakets påvirkning på miljøet sett i forhold til næringsmessige og eventuelt andre svalbardpolitiske hensyn.

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer utvalgets vurderinger.

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og viser til utredningen kap 10.4 for en mer utførlig omtale.

18.1.4 Lovforslagets betydning for reiselivet

Utvalget har sett på lovforslagets betydning for reiselivet på Svalbard i utredningen kap 10.5. Utvalget konkluderer med at det innenfor de rammer lovutkastet setter vil kunne videreutvikles et miljøtilpasset og lønnsomt reiseliv, der også hensynet til avveining mellom forskjellige reiselivsprodukter og bruk av naturen ivaretas.

Det er kun *Finansdepartementet* (FIN) som kommenterer utvalgets vurderinger. I Finansdepartementets høringsuttalelse pekes det på at de nye bestemmelsene, som blant annet innebærer at det må søkes om tillatelse fra miljøvernmyndighetene til å etablere hoteller eller andre overnattingssteder, kan få som konsekvens at nyetableringer diskrimineres i forhold til allerede etablert virksomhet. FIN skriver videre at en streng regulering av antall hoteller og overnattingssteder på Svalbard vil kunne medføre altfor gunstige konkurransevilkår for eksisterende virksomheter, dersom markedet for turisme på Svalbard blir større i årene som kommer. FIN mener derfor at det bør kunne åpnes for at staten kan gripe inn med mottiltak, for eksempel i form av prisregulering, for å unngå utnyttelse av markedsrett som følge av de nye bestemmelsene.

Departementet støtter Finansdepartementets syn. For øvrig støtter departementet utvalgets vurderinger, og viser til utredningen kap 10.5 for en mer utførlig omtale av lovforslagets betydning for reiselivet.

18.2 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser av lovforslaget

18.2.1 Administrative konsekvenser av lovforslaget

18.2.1.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget har drøftet lovforslagets administrative konsekvenser i utredningen kap 12.1. Det heter her blant annet at forslaget til ny lov ikke vil ha konsekvenser for den eksisterende administrative oppbygging av miljøvernforvaltningen ved at det foreslås nye forvaltningsorganer. På en del områder legges det opp til at myndighet etter loven i noe større utstrekning enn i dag bør kunne delegeres fra sentrale myndigheter, men at både Sysselmannen og direktoratene likevel langt på vei vil kunne forvalte loven med eksisterende saksbehandlingskapasitet.

18.2.1.2 Høringsinstansenes syn

Svalbard miljøturer skriver i sin høringsuttalelse at de reagerer på at utredningen fastslår at forslaget til ny lov ikke vil få konsekvenser for den eksisterende administrative oppbyggingen av miljøvernforvaltningen på Svalbard. *Svalbard miljøturer* mener at miljøvernforvaltningen ved sysselmannskontoret arbeider ineffektivt grunnet åremålstilsetting, hvor ansettelsesforholdet i hovedsak varer i to år med mulighet for å søke om ytterligere ett år og ytterligere enda ett år i spesielle tilfelle. *Svalbard miljøturer* uttaler at de finner det svært betenkelig med så korte åremål i stillinger som krever inngående kjennskap til Svalbards særegne forhold.

Direktoratet for naturforvaltning skriver i sin høringsuttalelse at direktoratet vil måtte delta med stor tyngde i arbeidet med utarbeidelse av de mange forskriftene som må være på plass ved lovens ikrafttreden. Direktoratet vurderer det likevel slik at forslaget på sikt ikke vil føre til vesentlig økning av direktoratets arbeidsbyrde i forhold til Svalbard.

Sysselmannen på Svalbard skriver i sin høringsuttalelse at den nye miljøvernloven for Svalbard vil kunne gi muligheter for effektivisering av Sysselmannens miljøvernarbeid på sikt, men at det ved forberedelsen til innføring av loven vil kreve vesentlig ekstra innsats fra Sysselmannens side i en overgangsfase. Sysselmannen mener videre at også kontrollbehovet etter all sannsynlighet vil øke som en konsekvens av at loven legger opp til ytterligere reguleringer av motorisert ferdsel, noe Sysselmannen har brukt stadig økte ressurser på å kontrollere de siste årene.

Justisdepartementet (JD) skriver i sin høringsuttalelse at innføringen av en miljøvernlov for Svalbard vil være ressurskrevende for involverte aktører, i alle fall i utformings- og innføringsfase, men at et mer rasjonelt regelverk kan medføre besparelser i arbeidsinnsats og annen ressursbruk når regelverket er på plass. JD skriver videre at det likevel ikke kan være tvil om at Sysselmannen vil måtte ha en sentral rolle, både ved utforming av forskriftsverk, ved søknadsbehandling og ved oppfølging og kontroll med etterlevelsen. JD påpeker videre at innføringen av et så omfattende regelverk vil forutsette utstrakt informasjons- og veiledningsvirksomhet, både lokalt i Longyearbyen og overfor de utenlandske bosettingene. JD mener på denne bakgrunn at arbeidsbelastningen for bestillingen totalt sett vil øke, men at behovet for økte ressurser vil avhenge av tidsperspektivet for ikrafttreden av lov og forskriftsverk, og at det vil være nødvendig at Sysselmannen tilføres økte ressurser i miljøvernavdelingen og informasjonstjenesten dersom det tas sikte på en relativt kort innføringstid. JD uttaler at en prioritering i forhold til bestillingens arbeidsoppgaver vil måtte foretas av Sysselmannen, Miljøverndepartementet og Justisdepartementet.

18.2.1.3 Departementets merknader

Departementet bemerker at åremålsordningen ved sysselmannskontoret nå er endret, ved at åremålene er forlenget til inntil fem år.

Departementet er enig med både JD og Sysselmannen i at innføringen av lov og tilhørende forskrifter i en periode vil kreve økte ressurser hos Sysselmannen. Departementet mener imidlertid at behovet for økte ressurser er en konsekvens av de høye miljømål som gjelder for Svalbard. Departementet ser

det som naturlig, på bakgrunn av de høye miljømålene, at innføringen av miljøloven og utarbeidelse av tilhørende forskrifter prioriteres i tilstrekkelig grad, og er enig med JD i at en prioritering av arbeidsoppgaver hos Sysselmannen foretas etter nærmere vurderinger.

Departementet støtter for øvrig utvalgets vurderinger, og viser til utredningen kap 12.1, hvor utvalget også har sett på hvilke forskrifter og enkeltavgjørelser lovforslaget legger opp til, for en mer utførlig omtale.

18.2.2 Økonomiske konsekvenser av lovforslaget

18.2.2.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget har drøftet lovforslagets økonomiske konsekvenser i utredningen kap 12.2. Det heter her blant annet at det offentlige forbruk av administrative ressurser neppe vil øke i særlig grad som følge av utkastet til ny lov, og at utvalget forutsetter at direktoratene og departementet kan løse sine oppgaver på Svalbard innenfor ordinære rammer.

Videre heter det i utredningen at lovforslaget innebærer at den som søker tillatelse, skal bekoste nødvendige undersøkelser og konsekvensutredninger.

Utvalget har dessuten foreslått tre nye hjemler for å kreve gebyr. Det gjelder hjemmel for å dekke utgifter til drift av avløpsanlegg og avfallsanlegg, hjemmel for å innføre et gebyr for tilreisende til Svalbard og hjemmel for innføring av gebyr for kontrolltiltak.

I tillegg innebærer lovforslaget at den som volder skade på naturmiljøet kan måtte betale erstatning for miljøskade.

18.2.2.2 Høringsinstansenes syn

Det er kun *Finansdepartementet* (FIN) som kommenterer utvalgets vurderinger. FIN mener at utvalget har drøftet samfunnsøkonomiske konsekvenser av det nye lovforslaget i for liten grad. Det heter om dette i FINs uttalelse:

«Blant annet innebærer kravet om tillatelse til å sette i gang virksomhet og eventuell konsekvensutredning av miljøkonsekvenser utenfor planområdene av virksomhet innenfor planområdene, jf. §§ 56, 57 og 58, at den som skal sette i gang næringsvirksomhet må bruke større ressurser på forarbeidene enn hva som tidligere har vært tilfelle. De nye bestemmelsene, som blant annet innebærer at det må søkes om tillatelse fra miljøvernmyndighetene til å etablere hoteller eller andre overnattingssteder, kan få som konsekvens at nyetableringer diskrimineres negativt i forhold til allerede etablert virksomhet. Dersom lovforslaget har som konsekvens at det blir vanskeligere å etablere ny virksomhet på Svalbard, vil konkurransen bli mindre, noe som igjen kan gi effektivitetstap.»

18.2.2.3 Departementets merknader

Departementet viser til utvalgets omtale av forholdet mellom meldeplikt og tillatelse i utredningen kap 8.2.4.1, hvor det blant annet heter at:

«For virksomheter som meldes til Sysselmannen etter naturvernforskriften, settes det nær sagt alltid til dels strenge vilkår, og saksbehandlingen ligner konsesjonsbehandling. I enkelte tilfeller har miljøvernmyndighetene lagt ned forbud mot hele eller deler av en

planlagt virksomhet. Miljøvernforvaltningens erfaring er i tillegg at de som melder om virksomhet i realiteten oppfatter det som om de søker om tillatelse. Det kan derfor virke noe misvisende å ha et meldeplikt-system utenfor bosettingene på Svalbard

Hovedgrunnen til at naturvernforskriften har en ordning med meldeplikt i stedet for tillatelse, er at man i visse tilfeller hadde hatt problemer med å håndheve kravet om godkjenning (tillatelse) som gjaldt etter den tidligere forskriften (midlertidig forskrift 28. mai 1971 for regulering av naturinngrep på Svalbard og Jan Mayen § 2 jf. § 1). For å få en litt mer fleksibel ordning innførte man meldeplikt som i større grad kunne tilpasses håndhevingsmulighetene. Gjennom 1980-årene utviklet imidlertid miljøvernmyndighetene en praktisering som i stadig større grad ligner konsesjonsbehandling. På denne bakgrunn mener utvalget at det vil være lite problematisk å gjeninnføre krav til tillatelse.»

Departementet støtter utvalgets vurderinger, og vil i tillegg peke på at dagens regelverk også innebærer at det kan kreves miljøkonsekvensvurderinger ved igangsetting av virksomhet utenfor bosettingene.

Det foreslås ikke å innføre erstatningsregler tilsvarende naturvernloven i svalbardmiljøloven. De fleste verneområdene på Svalbard vil ligge fullt ut på statsgrunn, og en eventuell gevinst for private ved å utnytte rettigheter eller grunn må anses som meget usikker. Med nåtidens holdning til Svalbard som «den siste villmark» og prioriteringen av miljøhensyn, kan en slik gevinst vanskelig anses som påregnelig. De alminnelige erstatningsregler vil imidlertid også gjelde på Svalbard, slik at spørsmålet om erstatning til eventuelle rettighetshavere vil bli vurdert på det tidspunkt det eventuelt blir aktuelt å opprette nye verneområder. Når det gjelder hvilket erstatningsansvar staten kan få ved fredning av områder med eksisterende utmålsrettigheter, er dette usikkert. Staten kan i visse tilfeller tenkes å få et økonomisk ansvar.

18.2.3 Miljømessige konsekvenser av lovforslaget

Utvalget har drøftet lovforslagets miljømessige konsekvenser i utredningen kap 12.3, hvor det blant annet heter at lovutkastet vil bidra vesentlig til å ivareta de høye miljømålene for Svalbard.

For en omtale av utvalgets vurderinger vises det til utredningen kap 12.3, hvor det blant annet, på bakgrunn av utvalgets mandat som presiserer at regelverket for Svalbard bør være minst like strengt som på fastlandet, er inntatt en oversikt over forholdet mellom lovforslaget og de fastlandslovene det er relevant å sammenligne med.

19 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 1 (lovens formål)

Paragrafen tilsvarer NOU 1999:21 § 1.

Bestemmelsen avløser formålsbestemmelser i naturvernforskriften § 1, viltforskriften § 1, forskrift 11. august 1978 § 1 (som nå kun har betydning for sjøpattedyr), røyeforskriften § 1 og kulturminneforskriften § 1. Disse formålsbestemmelsene er til dels mer begrenset og spesifisert, i tråd med virkeområdet for vedkommende forskrift. I fastlandslovgivningen er det lignende formålsbestemmelser i naturvernloven § 1, forurensningsloven § 1, viltloven § 1, innlandsfiskeloven § 1, motorferdselloven § 1 og plan- og bygningsloven § 1. Mer spesifikke elementer i disse formålsbestemmelsene gjenfinnes til dels i overordnede prinsipper innledningsvis i de enkelte kapitler i svalbardmiljøloven.

Formålsbestemmelsen har dels pedagogisk betydning ved å klargjøre lovens overordnede siktemål. Rettslig sett vil formålet ha betydning for tolkingen av lovens bestemmelser og for forvaltningens skjønnsutøving i medhold av de fullmakter som loven gir. Formålsbestemmelsen er imidlertid ikke uttømmende i den forstand at for eksempel fullmaktene skal brukes så langt råd er og så langt det er rettslig adgang til å fremme formålet. Det kan godt tenkes kryssende hensyn som i et gitt tilfelle får en til å avstå fra vedtak eller treffe et annet vedtak enn formålet isolert sett skulle tilsi. Men totalt sett skal myndighetsutøvingen med hjemmel i loven bidra effektivt til å virkeliggjøre formålet.

Formålsbestemmelsen må ses i lys av at det gjennom behandlingen av St. meld. nr. 22 (1994-95) jf. Innst. S. nr. 11 (1996-97) er fastlagt, og opprettholdt i St. meld. nr. 9 (1999-2000) jf. Innst. S. nr. 196 (1999-2000), høye miljømål for Svalbard.

Hovedformålet i *første ledd* er knyttet til den tilnærmet uberørte natur som finnes utenfor bosettingene og utgjør størstedelen av Svalbard. Formålet omfatter både biologisk mangfold, landskap og kulturminner, og legger dermed opp til en integrert miljøforvaltning gjennom en samlet miljøvernlov for Svalbard.

Annet ledd markerer at loven skal praktiseres på en måte som er forenlig med og underbygger de andre hovedmålene for svalbardpolitikken, nemlig håndhevelse av norsk suverenitet og opprettholdelse av norsk bosetting på øygruppen. Forskning og næringsdrift utgjør i denne sammenheng ikke hovedmål, men er midler til å realisere disse hovedmålene. Ved å opprettholde et tilnærmet uberørt naturmiljø, jf. første ledd, legger loven dessuten til rette for naturvitenskapelig forskning, blant annet studier av upåvirkete naturlige prosesser og bruk av Svalbard som naturvitenskapelig referanseområde.

Annet ledd understreker også at et formål med loven er å sikre at bosetting, forskning og næringsdrift legges opp på en måte som ivaretar miljøhensyn. Den vil derfor gi rom for forskning og bosetting med tilhørende friluftsliv og næringsvirksomhet, innenfor miljøforsvarlige rammer. Loven skal også gi det rettslige grunnlaget for å løse miljøproblemer i bosettingen, og er et mid-

del for å unngå at forurensning virker inn på menneskers helse. Begrepet «miljøforsvarlig» er det samme som er brukt i jordloven 12. mai 1995 nr. 23 § 1 tredje ledd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 5, og i NOU 1999:21 kap 5.

Til § 2 (virkeområde)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 2.

Bestemmelsen avløser bestemmelser i naturvernforskriften § 2, turistforskriften § 2 første ledd, viltforskriften § 2, forskrift 11. august 1978 § 3 første ledd, røyeforskriften § 2 og kulturminneforskriften § 3.

Svalbards landområder omfatter alle øyer, holmer og skjær mellom 10 og 35 grader østlig lengde og 74 og 81 grader nordlig bredde, jf. svalbardloven § 1 annet ledd. Dette inkluderer blant annet Spitsbergen, Nordaustlandet, Barentsøya, Edgeøya, Prins Karls Forland, Kong Karls Land, Kvitøya, Hopen og Bjørnøya.

Territorialgrensen - yttergrensen for sjøterritoriet - går 4 nautiske mil fra grunnlinjene, der det er fastsatt grunnlinjer, og for øvrig 4 nautiske mil fra land. For Svalbard er det fastsatt grunnlinjer ved kgl. res. 25. september 1970.

Utenfor territorialgrensen gjelder ikke loven. Her må eventuelle regler om miljøspørsmål bygge på lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone eller direkte på ordinær norsk lovgivning i den grad Norge har lovgivningskompetanse etter folkeretten.

Lovens bestemmelser knytter seg dels til menneskelig aktivitet, dels til miljøvirkninger. På grunn av hav- og luftstrømmer og trekkende bestander kan tiltak som treffes langt utenfor lovens geografiske virkeområde få virkninger på Svalbard. Det beror på utformingen av den enkelte bestemmelse om den kan anvendes på tiltak med grenseoverskridende virkninger. Retter bestemmelsen seg mot et bestemt tiltak eller objekt (for eksempel krav om tilatelse etter §§ 57-58 eller vernet for kulturminner etter kapittel V), kan den bare anvendes på tiltak som utføres og kulturminner som finnes på Svalbard, men det spiller ingen rolle om den ansvarlige holder til et annet sted. Loven kan følgelig ikke medføre konsesjonsplikt for forurensende virksomhet i utlandet selv om forurensningene vil nå Svalbard, og den gjelder heller ikke for kulturminner som skriver seg fra Svalbard, men som nå finnes hos museer eller samlere på fastlandet eller i utlandet. Fredningsprinsippet for faunaen, jf. § 25, er heller ikke til hinder for felling eller fangst i utlandet. Men her kan internasjonale konvensjoner som ligger under fredningen på Svalbard også være bindende for andre land, slik at de har et tilsvarende fredningsprinsipp i sin lovgivning (jf. for eksempel isbjørnavtalen av 1973, jf. foran i kap 4.2.3.5 og Bern-konvensjonen av 1979, jf. foran i kap 4.2.3.4).

På den annen side kan miljøvirkninger som inntreffer på Svalbard, avbøtes med hjemmel i bestemmelser som retter seg mot slike miljøvirkninger, jf. for eksempel §§ 93 og 95. Dette betyr at krav som oppstår på grunnlag av disse bestemmelsene, kan gjøres gjeldende også mot ansvarlige på fastlandet eller i utlandet. Det mest praktiske eksempel er antakelig forurensning fra skip utenfor territorialgrensen. Hvorvidt krav mot en ansvarlig i utlandet lar seg gjennomføre der, vil bero på vedkommende stats interlegale regler.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 6, og i NOU 1999:21 kap 5.4.2.

Til § 3 (definisjoner)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 3.

Paragrafen inneholder definisjoner av begreper som benyttes i flere bestemmelser senere i loven.

Bokstav a definerer begrepet forurensning. Definisjonen svarer i det vesentlige til forurensningsloven § 6 første ledd. Alternativet «påvirkning av temperaturen» er likevel ikke tatt med, dels fordi det antas å ha liten praktisk betydning på Svalbard, dels fordi temperaturpåvirkning vil skje gjennom utslipp av væske eller gass med høyere temperatur enn omgivelsene, og bli fanget opp allerede av definisjonens første alternativ.

Heller ikke samvirketilfellene i forurensningsloven § 6 annet ledd er tatt med. Samvirket vil som oftest skyldes terrenginngrep som i seg selv må ha tilatelse etter §§ 57 eller 58. Et kontinuerlig utslipp som opprinnelig ikke voldt skade eller ulempe for miljøet, men som begynner å gjøre det når et annet tiltak kommer til, faller fra dette tidspunkt inn under forurensningsdefinisjonen.

Myndigheten til å avgjøre om lys eller stråling skal kunne regnes som forurensning, er lagt til sysselmanen. Sysselmanen kan utøve denne myndigheten ved enkeltvedtak eller forskrift. På denne måten kan reglene om forurensning brukes som middel til å løse problemer som lys eller annen stråling kan føre med seg, for eksempel når det kan forstyrre sårbare vitenskapelige instrumenter eller eksperimenter.

Bokstav b definerer avfall i samsvar med definisjonen i forurensningsloven § 27 første ledd. Også skipsvrak, flyvrak og andre lignende større gjenstander omfattes av avfallsdefinisjonen. Det er ikke ansett nødvendig å innføre og definere i svalbardmiljøloven underbegreper som forbruksavfall, produksjonsavfall eller spesialavfall.

Bokstav c definerer høsting som artsnøytralt overbegrep for jakt, fangst og fiske. I lovutkastet er det bare brukt om fauna, selv om det også kan brukes om flora.

Bokstav d og *e* definerer henholdsvis flora og fauna. Begrepene brukes både kollektivt og om det enkelte eksemplar eller individ. Ut fra sammenhengen i økosystemet er begge gitt en vid betydning, slik at de også omfatter encellede organismer. At det på dette nivået kan være vanskelig å skille mellom planter og dyr, får neppe noen betydning i praksis. Også bortsett fra dette er faunabegrepet vesentlig videre enn begrepet vilt etter viltforskriften § 2, forskrift 11. august 1978 § 2 eller viltloven § 2, idet ingen av dem omfatter for eksempel insekter eller fisk og annen marin fauna (likevel slik at sjøpattedyr omfattes av viltbegrepet i 1978-forskriften).

Både flora og fauna omfatter kun de arter som lever naturlig i vill tilstand på Svalbard. De dekker imidlertid en innført art som kan sies å ha etablert seg, uansett om det er tale om en levedyktig bestand på sikt (for eksempel smågnagere i bosettingene). Hunder og andre husdyr og stueplanter faller utenfor begrepene slik de er brukt her.

Bokstav f definerer kulturminne i samsvar med definisjonen i kulturminneforskriften § 2 første ledd. Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å ta

med noen slik eksemplifiserende definisjon som i kulturminneloven § 4, men det som er nevnt der, kan også være eksempler på kulturminner på Svalbard så langt de finnes der.

Bokstav g og *h* definerer henholdsvis faste og løse kulturminner, jf. kulturminneforskriften § 2 annet og tredje ledd. I forhold til kulturminneforskriften er begrepet fast kulturminne utvidet noe, ved at det er tilstrekkelig at kulturminnet er knyttet til en bestemt lokalitet og ikke nødvendigvis fysisk knyttet til grunnen. På denne måten omfattes for eksempel skjelettresten på slakteplasser og gjenstander som ligger løst på overflaten etter frostsprenging eller sammenrasing.

Hvem som er fastboende, bestemmes etter *bokstav i* av registrering i folkerregisteret for Svalbard, jf. forskrift 4. februar 1994 nr. 111 om register over befolkningen på Svalbard. Svalbardmiljøloven setter således ikke noe selvstendig krav om botid eller hensikt om et opphold av en viss lengde. Andre enn fastboende er tilreisende etter *bokstav j*.

Motorkjøretøy omfatter etter *bokstav k* kjøretøyer på hjul, belter eller meier hvis de drives av motor, men ikke skinnegående kjøretøyer. En tilhenger uten eget fremdriftsmaskineri regnes ikke som et selvstendig motorkjøretøy.

Også *bokstav l* omfatter bare fartøy og farkoster med motor som fremdriftsmiddel, men innen denne rammen uavhengig av størrelser. Mikrofly, vannscootere og jetski går derfor inn under definisjonen.

Bokstav m definerer motorferdsel som ferdsel med motorkjøretøy (som definert i bokstav k) eller motorisert fartøy (som definert i bokstav l).

Bokstav n klargjør at begrepet virksomhet skal tas i en meget vid betydning, som både omfatter rent enkeltstående tiltak, tiltak som pågår over lengre tid, tiltak som gjentas, og uavhengig av om det er naturlig å karakterisere handlingen som et fysisk tiltak. Begrepet virksomhet omfatter forhold både i og utenfor næring

Bokstav o definerer tiltakshaveren, som er betegnelsen på den som er ansvarlig for en virksomhet. Definisjonen bygger på tre kriterier - hvem som har bestemmelsesretten over virksomheten, hvem som betaler kostnadene ved den, og hvem som har umiddelbar interesse av den. Når de tre kriteriene utpeker samme person, vil tiltakshaveren være entydig definert. I andre tilfelle beror det på en samlet vurdering hvem som skal anses som tiltakshaver, og omstendighetene kan ligge slik an at det er naturlig å regne flere personer som tiltakshaver. I slike tilfelle kan miljøvernmyndigheten bestemme hvem som skal regnes som tiltakshaver i henhold til særskilte bestemmelser i lovutkastet. Når en virksomhet (handling) utføres av en ansatt i tjenesten, må arbeidsgiveren regnes som tiltakshaver.

Til § 4 (miljøvernmyndighetene for Svalbard)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 4.

Paragrafen avløser viltforskriften § 4, røyeforskriften § 5 og kulturminneforskriften § 4. Lignende organisatoriske bestemmelser finnes i forurensningsloven § 81, viltloven § 4 og innlandsfiske_loven § 6.

I *første ledd* er Kongen nevnt særskilt, siden samordning mellom de forskjellige overordnede mål for Svalbard kan tilsi at Kongen treffer avgjørelse.

I tråd med vanlig konstitusjonell praksis sier ikke loven hvilket departement det er tale om, selv om Miljøverndepartementet vil falle naturlig. Det hører nemlig eksklusivt under Kongen å avgjøre hvilket departement et saksområde hører under, jf. Grunnloven § 12 tredje ledd.

På direktoratsnivå vil det være aktuelt å legge myndighet til Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn, avhengig av hvilke bestemmelser og oppgaver det gjelder.

Når loven legger myndighet til direktoratet, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige regler at direktoratet er avskåret fra å delegere videre på egen hånd. Delegasjon fra direktoratet til Sysselmannen må besluttes av Kongen eller departementet. Det vil ikke være adgang til å delegere til et lokalt folkevalgt organ på Svalbard uten særskilt hjemmel, og det er derfor tatt inn en slik hjemmel i de enkelte bestemmelser hvor det kan være aktuelt.

Klageinstans over sysselmannens vedtak vil være det direktorat som har fått myndighet på området, jf. forvaltningsloven § 28, hvis ikke departementet bestemmer noe annet.

Annet ledd må ses i sammenheng med at lovutkastet legger myndighet direkte til enkelte underordnede organer - direktoratet eller Sysselmannen - hvor det er hensiktsmessig. Det gjør loven mer opplysende at det på denne måten blir klart hvor vedkommende oppgave normalt skal ivaretas. Til gjengjeld klargjør annet ledd at et overordnet organ fritt kan treffe en avgjørelse som i loven er lagt til et underordnet organ.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.3.

Til Kapittel II. Aktsomhets- og informasjonsplikt og prinsipper for myndighetsutøving

Kapitlet inneholder en direkte bindende rettsregel (aktsomhets- og informasjonsplikten i § 5) og for øvrig prinsipper i form av retningslinjer for forvaltningens bruk av fullmakter etter loven. Mer konkrete retningslinjer for bruk av fullmaktene etter miljøvernlovgivningen finnes i enkelte lover, for eksempel genteknologiloven 2. juni 1993 nr. 38 § 10 annet ledd. De miljørettslige prinsippene som foreslås lovfestet i §§ 7 - 10, er rotfestet i internasjonale konvensjoner og deklarasjoner.

Om bakgrunnen for og utvalget av miljørettslige prinsipper vises til kap 7 foran, og til NOU 1999:21 kap 5.6.

Til § 5 (aktsomhetsplikt og informasjonsplikt)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 5.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 3 første ledd første punktum og annet ledd og viltforskriften § 3 tredje ledd. I fastlandslovgivningen finnes lignende bestemmelser i naturvernloven § 1, motorferdselloven § 8, viltloven § 3 tredje ledd og produktkontrollloven § 3 første ledd, jf. også friluftsløven § 11 og lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) 24. november 2000 nr. 82.

Første ledd fastslår en plikt til alminnelig aktsomhet og varsomhet, og understreker at opphold og virksomhet på Svalbard skal skje på naturens premisser. Den har både en reell og en pedagogisk betydning. Størst praktisk betydning vil den få for virksomhet som ikke trenger tillatelse etter loven.

Regelen er likevel begrenset til å ramme «unødig» skade og forstyrrelse. Hva som regnes som unødig, må avgjøres konkret i lys av den oppofrelse som må til for å unngå skaden eller forstyrrelsen, og hvor stor skade eller forstyrrelse det er tale om. Gjelder det virksomhet med gyldig tillatelse etter §§ 57 - 58 eller andre bestemmelser i loven, vil tildelingen av tillatelse gjøre at virksomheten i seg selv er forenlig med § 5. Aktsomhetsplikten i § 5 kan likevel stille visse krav til måten virksomheten drives eller utføres på, så langt det ikke gjelder forhold som er regulert gjennom vilkår i tillatelsen. Jo større miljøskade en virksomhet kan føre til, desto strengere vil aktsomhetsplikten være.

I forhold til lignende bestemmelser er det nytt i § 5 at kulturminner er tatt med. Dette må ses i sammenheng med at loven skal fremme en integrert miljøforvaltning. Slik paragrafen er utformet, tar den ikke sikte på skader og forstyrrelser i bosettingene som ikke rammer naturmiljø eller kulturminner.

Paragrafen retter seg mot både den som oppholder seg og den som forestår virksomhet på Svalbard. Den forplikter altså enhver som leder eller styrer virksomhet på Svalbard, selv om vedkommende oppholder seg utenfor øygruppen.

Aktsomhetsplikten blir presisert gjennom andre bestemmelser, jf. særlig den mer spesifikke aktsomhetsplikt for ferdsel i § 73 annet ledd. Aktsomhetsplikten etter § 5 vil også dekke prinsippet om human jakt, som i dag er knesatt i viltforskriften § 15 og som foreslås videreført i § 31 tredje ledd.

Annet ledd avløser bestemmelsen i naturvernforskriften § 15 om informasjonsplikt ved virksomhet og § 22 om informasjonsplikt ved turisme mv. For øvrig finnes en lignende bestemmelse i § 5 i forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard. Bestemmelsen fastsetter en informasjonsplikt som skal bidra til at den som forestår virksomhet på Svalbard og de som er ansatt der eller deltar i aktiviteter som virksomheten driver, oppfyller aktsomhetsplikten etter første ledd.

Tiltakshaveren, jf. § 3 o), vil ha informasjonsplikt overfor alle som arbeider i virksomheten, eller som deltar i aktiviteter som virksomheten er ansvarlig for, for eksempel deltakere i turopplegg i regi av reisearrangør eller turoperatør, eller i vitenskapelige ekspedisjoner i regi av en forskningsinstitusjon. Ansvarer er begrenset til informasjon om regler i eller i medhold av loven som beskytter Svalbards flora, fauna, kulturminner og naturmiljøet for øvrig. Eksempler på slike regler er ferdselsreguleringer, verneforskrifter og kulturminnebestemmelser. Tiltakshaveren må selv sørge for å ha egnet materiale og virkemidler for å kunne gjøre reglene kjent på en hensiktsmessig måte, og må også vurdere hvilke bestemmelser som de som arbeider i virksomheten eller deltakere på aktiviteter må gjøres kjent med.

Overtredelse av aktsomhetsplikten kan etter omstendighetene medføre krav på gjenoppretting eller erstatning og eventuelt straffansvar.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 7, og i NOU 1999:21 kap 5.6.

Til § 6 (prinsipper for myndighetsutøving etter loven)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 6.

Paragrafen er ny, og fungerer som innledende bestemmelse til de miljørettslige prinsipper som foreslås lovfestet i §§ 7-10, og angir hvilken rettslig

betydning disse prinsippene skal ha etter loven. Paragrafen har ingen direkte parallell i gjeldende regelverk for Svalbard eller fastlandet. Men så langt retningslinjene følger av folkerettslige forpliktelser som binder Norge, vil de trolig også etter gjeldende rett ha betydning for forvaltningens skjønnsutøving. Enkelte retningslinjer har også et motstykke i bestemmelser i fastlandslovgivningen, jf. særlig forurensningsloven § 2.

Som retningslinjer vil prinsippene i §§ 7-10 ikke være bindende for borgerne umiddelbart, men først når og på den måten de blir konkretisert gjennom forvaltningsvedtak. Utformingen som retningslinje gjør det også mulig med en gradvis styrking og innskjerping av prinsippene.

Første punktum viser at de miljørettslige prinsippene i §§ 7-10 har sin rettslige betydning ved offentlig myndighetsutøving etter loven. De skal altså legges til grunn ved forvaltningens skjønnsutøving, og det bør gå frem av begrunnelsen for enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 25 hvordan dette er gjort. Til forskjell fra aktsomhetsplikten i § 5 utgjør de miljørettslige prinsippene i §§ 7-10 ikke noen selvstendige rettsplikter. En bindende virkning for borgerne får de først når de blir lagt til grunn og konkretisert ved miljøvernmyndighetenes utøving av myndighet etter loven, særlig når det treffes enkeltvedtak, men også ved forskrifter. Virkningen av § 6 jf. §§ 7-10 er begrenset til miljøvernloven, og omfatter ikke annet regelverk på Svalbard. Men disse bestemmelsene stadfester reelle hensyn som kan få betydning ved tolkingen av andre rettsregler.

Annet punktum presiserer innholdet av første punktum. Forutsetningsvis viser annet punktum at retningslinjene i §§ 7-10 ikke trenger å bli utslagsgivende for utfallet av hver enkelt sak. I en aktuell enkeltsak kan det godt være at andre hensyn veier tyngre. Men annet punktum skal sikre mot at dette blir et dominerende mønster. Bestemmelsen gjør at man må se til at myndighetsutøvingen samlet sett og over tid er i samsvar med prinsippene i §§ 7-10. Dette gjelder både for loven totalt sett, og for bruken av den enkelte fullmakt som loven gir til forvaltningen.

Uttrykket «påse» har både betydning når det gjelder selve avgjørelsen av saker hvor prinsippene kommer inn, og stiller krav til dokumentasjonen av hvordan prinsippene blir anvendt, jf. ovenfor om kravet til begrunnelse. Uttrykket har også betydning i forhold til kontroll med avgjørelsene. Det angir et viktig vurderingstema for en klageinstans, og et tema for eventuell etterkontroll med lovens funksjon.

Til § 7 (føre vår-prinsippet)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 7.

Føre vår-prinsippet er - i noe forskjellige utforminger - kommet til uttrykk i flere internasjonale konvensjoner og deklarasjoner. Det vises til Rio-erklæringen prinsipp 15 og ministererklæringen fra Bergenkonferansen 1990 om bærekraftig utvikling i ECE-området avsnitt 7. Det er med i OSPAR-konvensjonen (konvensjonen om vern av havmiljøet i Nordøstatlanteren) fra 1992 artikkel 2 (2) a og i klimakonvensjonen artikkel 3 nr. 3 og i fortalen til konvensjonen om biologisk mangfold og EØS-avtalen.

Føre vår-prinsippet vil ha en særlig betydning for Svalbard i lys av de miljømål som er satt og den nær upåvirkede villmark som store deler av øygruppen er.

Prinsippet innebærer at det ved avgjørelser om tiltak som kan påvirke miljøet, bør legges inn en sikkerhetsmargin for å unngå utilsiktet miljøpåvirkning som følge av begrenset kunnskap om tiltakets miljøvirkninger. Som det gjerne går frem av internasjonale formuleringer, har dette mest å si når det kan være fare for alvorlig eller uomstøtelig skade på miljøet, jf. også St. meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling s 13 sp 1. Men på bakgrunn av miljømålene og villmarks karakteren på Svalbard er utformingen av føre vår-prinsippet i § 7 gjort mer generelt enn det er utpenslet i internasjonale konvensjoner.

Prinsippet har for det første betydning for forvaltningens bevisvurdering. For at forvaltningen skal kunne legge til grunn at et tiltak ikke vil ha skadevirkninger på miljøet, må dette være bekreftet av relevant erfaring og faglig dokumentasjon. Dette knyttes ofte til prinsippet om «omvendt bevisbyrde», og er tidligere kommet til uttrykk i St. meld. nr. 64 (1991-92) om Norges oppfølging av Nordsjødeklarasjonene.

Føre vår-prinsippet vil dernest ha betydning for den skjønnsmessige avveining av kryssende hensyn når forvaltningsorganet treffer sin avgjørelse. Når prinsippet får anvendelse, kan en søknad avslås med den begrunnelse at det ikke er tilstrekkelig klarlagt at tiltaket vil være uskadelig for miljøet. Det kan imidlertid være at det på annen måte kan sikres god trygghet for miljøet. I mange tilfelle kan det skje ved egnete vilkår i en tillatelse, for eksempel skjerpede renskrav.

Et utslag av føre vår-prinsippet er at man fastsetter lavere utslippsgrenser fordi det ikke er sikker dokumentasjon for at større utslipp kan skje uten skade for miljøet. Anvendt på avgjørelsens innhold innebærer altså føre vår-prinsippet at det legges inn en sikkerhetsmargin av hensyn til miljøet.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 7, og i NOU 1999:21 kap 5.6.

Til § 8 (samlet belastning)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 8.

Paragrafen legger opp til å sikre at nye virksomheter (jf. den vide definisjonen av dette i § 3 bokstav n) blir vurdert i et bredt perspektiv. Det innebærer for det første at virksomheten ikke skal vurderes helt isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom annen virksomhet. Det har betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil utløse et stort sprang i effekter på miljøet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene blir redusert «bit for bit» ved en utvikling hvor hver enkelt «bit» blir ansett som et for lite inngrep isolert sett til å bli stanset.

Prinsippet om å vurdere samlet belastning sett i sammenheng med føre vår-prinsippet gjør også at en aktuell virksomhet skal vurderes i lys av muligheten for flere virksomheter av samme art senere, eller for andre virksomheter som kan være vel så ønskelige som det aktuelle.

Prinsippet har betydning for all slags virksomhet i og utenfor næring som blir nærmere regulert etter loven her, og for tiltak som settes i verk av hensyn

til miljøet. Som eksempel på det siste kan nevnes bruk av kjemiske dispergeringsmidler mot oljesøl.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 7, og i NOU 1999:21 kap 5.6.

Til § 9 (miljøpåvirkeren skal betale)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 9, med noen lovtekniske endringer.

Prinsippet bygger på prinsippet om at forurensere skal betale (Polluter Pays Principle), som har solid internasjonal bakgrunn, blant annet i OECDs rekommandasjoner C(72) 128 (1972) og C(74) 223 (1974) samt C(89) 88 (1989) og Rio-erklæringen prinsipp 16, og i OSPAR-konvensjonen artikkel 2 nr. 2 (b) og EØS-avtalen artikkel 73 nr. 2. I norsk rett er det lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 5. Utenfor forurensningssektoren er et tilsvarende prinsipp konkretisert i kulturminneloven § 10, jf. for Svalbard kulturminneforskriften § 12.

Første punktum inneholder prinsippet i generell form, som vil medføre en internalisering av miljøkostnader, slik at de blir tatt med som en utgiftspost i interne bedriftskalkulasjoner. En slik internalisering vil gjøre at kostnadene til forebyggende eller gjenopprettende tiltak får utslag i prisene for varer og tjenester som påvirker eller kunne påvirke miljøet om tiltakene ikke var truffet. I videre forstand vil prinsippet også tale for at miljøpåvirkeren blir erstatningsansvarlig for eventuelle restskader.

Annet punktum er hentet fra forurensningsloven § 2 nr. 5, men ansvarssubjektet er formulert noe annerledes. Når denne bestemmelsen er plassert sist i paragrafen, henger det også sammen med at prinsippet i generell utforming har større betydning for naturforvaltningen på Svalbard enn det mer spesifikke prinsippet om at forurensere skal betale.

Prinsippet i § 9 er konkretisert gjennom flere andre bestemmelser i loven, jf. således §§ 44, 59, 62, 63, 64, 72, 93 og 95.

Prinsippet vil som utgangspunkt være til hinder for at det offentlige skal dekke miljøkostnader gjennom tilskudd og subsidier. Dette bør likevel ikke utelukkes, fordi man uten en form for økonomisk støtte i enkelte situasjoner kan risikere at nødvendige eller sterkt ønskelige miljøtiltak ikke blir satt i verk. I spesielle tilfeller kan det være aktuelt med tilskudd fra Svalbards miljøvernfond, jf. § 98.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 7, og i NOU 1999:21 kap 5.6.

Til § 10 (miljømessige teknikker og innsatsfaktorer)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 10.

Første ledd har en parallell i forurensningsloven § 2 nr. 3, men er i tråd med de høyere miljømål for Svalbard gjort noe strengere. Det gir uttrykk for prinsippet om miljømessig teknikk og forutsetter at den minst miljøbelastende teknikk som kan brukes til å oppnå formålet, blir tatt i bruk. Prinsippet tar særlig sikte på ny virksomhet. For igangværende virksomhet gjøres det en modifikasjon dersom vesentlige økonomiske hensyn gjør seg gjeldende, forutsatt at en samlet miljømessig vurdering gjør det forsvarlig. I en slik samlet vurdering skal det vurderes både hva som oppnås miljømessig ved å skifte teknikk, og i hvilken grad det er tale om et alvorlig miljøproblem. Prinsippet er en ret-

ningslinje, jf. § 6. Konkrete forpliktelser som følge av prinsippet må her som for de andre prinsippene i §§ 7-10 fastlegges når forvaltningen treffer vedtak i medhold av loven.

Annet ledd lovfester det såkalte substitusjonsprinsippet. I fastlandslovgivningen er dette nå lovfestet som ny § 3 a i produktkontrollloven. Der er prinsippet utformet som en bindende rettsregel, men slik at substitusjonsplikten bare gjelder hvis den ikke fører til urimelig kostnad eller ulempe. I loven her er prinsippet formulert som en retningslinje og ikke som en umiddelbar rettsplikt. Prinsippet kan fravikes dersom vesentlige økonomiske hensyn til igangværende virksomhet tilsier det.

Prinsippet er gjort strengere på Svalbard enn på fastlandet, ved at både kjemiske og bioteknologiske produkter omfattes av substitusjonsplikten etter loven her, mens kun «produkt med innhold av kjemisk stoff» er omfattet av produktkontrollovens substitusjonsprinsipp. Bioteknologi er et vidt begrep, og defineres som «all teknologi som bruker mikroorganismer, plante- og dyreceller eller deler av disse til å fremstille eller modifisere produkter, til medisinske formål, til å forbedre planter og dyr, og til å utvikle mikroorganismer for spesifikke anvendelser». Både tradisjonell bioteknologi som gjæring og enzymprosesser og moderne gen- og celleteknologi omfattes av definisjonen, men fordi genteknologiloven også gjelder for Svalbard, kan den moderne gen- og celleteknologi utelukkes. Eksempler på bioteknologiske produkter som vil kunne omfattes av prinsippet er sanitærrengjøring, produkter for luftfjerning, avløpsrensing, nedbryting av fett eller opprensing av oljespill og forurenset grunn.

Erstatningsproduktene kan være av hvilke som helst slag, også kjemiske og bioteknologiske. Det avgjørende er at de er mindre miljøskadelige enn de produktene som de skal erstatte. I den samlede miljømessige vurdering skal det først og fremst tas hensyn til miljøvirkningene på Svalbard, men også til miljøvirkningene ved frembringelse av produktet og ved eventuell disponering etter bruk på Svalbard. Denne vurderingen gir derfor også rom for et «fra vuggen til graven»-synspunkt, det vil si at alle miljøvirkninger i hele produktets livsløp trekkes inn i vurderingen, så langt det praktisk lar seg gjøre. Det forutsettes at produktene i hovedsak er likeverdige for det formål de skal brukes til, og det må derfor tas hensyn til erstatningsproduktets funksjon. Er den miljømessige forskjellen mellom produktene liten, kan det også legges vekt på mulig prisforskjell mellom produktene.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt foran i kap 7, og i NOU 1999:21 kap 5.6.

Til § 11 (overordnet prinsipp)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 11.

Prinsippet angir et overordnet mål for opprettelsen av verneområder på Svalbard, og skal sikre at spennvidden i Svalbards natur blir bevart.

Bokstav a sikrer variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer. *Bokstav b* skal sikre særskilte verdier av geologisk og paleontologisk art, som viser den geologiske og biologiske utvikling. *Bokstav b* skal også sikre kulturhistoriske verdier fra forskjellige epoker.

Bokstav c viser at områdevernet ikke bare er landbasert, men at det også kan omfatte sjøområder sammen med landområder eller alene. *Bokstav c*

understreker videre at områdevernet skal bidra til å sikre samspillet mellom økosystemer på land og i havet.

Bokstav d reflekterer den ganske opprinnelige naturtilstand som fremdeles hersker over store deler av øygruppen, i samsvar med de mål som er satt i St. meld. nr. 22 (1994-95) og som er videreført i St. meld. nr. 9 (1999-2000).

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.2, og i NOU 1999:21 kap 6.5.

Til § 12 (forskrifter om verneområder)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 12.

Tilsvarende bestemmelser i fastlandslovgivningen finnes i naturvernloven §§ 4, 6, 8, 10 og 12 for de forskjellige former for områdevern, jf. kulturminneloven § 20 annet ledd og for Svalbard kulturminneforskriften § 20 tredje ledd. Områdevern for naturvernformål er på Svalbard hittil skjedd med hjemmel i svalbardloven § 4.

Første ledd fastslår at verneområder etter §§ 16-19 opprettes ved forskrift. Selv om opprettelsen av verneområdet har betydning for bestemte privatpersoners (grunneiere eller rettighetshaveres) rettsstilling, regnes ikke vedtaket som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Av forvaltningslovens regler er det derfor kap II-III og VII som gjelder for saksbehandlingen. For tydelighets skyld er det sagt uttrykkelig i §§ 13 og 15 at hørings- og kunngjøringsreglene i forvaltningsloven §§ 37-38 gjelder. Av hensyn til berørte grunneiere og rettighetshavere er det fastsatt uttrykkelig at de skal forhåndsvarsles og få underretning om vedtaket etter reglene i forvaltningsloven §§ 16 og 27.

Myndigheten til å gi forskrift etter første ledd er lagt til Kongen i tråd med naturvernlovens regler. Den bør ikke delegeres når det gjelder opprettelse av nye verneområder. Lovutkastet utelukker likevel ikke delegasjon i tilfelle det anses hensiktsmessig å delegere til departementet å foreta mindre grensejusteringer eller andre lite vesentlige endringer i vernebestemmelsene.

Annet ledd første punktum gir regler om hva en forskrift om verneområdet skal inneholde. Verneområdets grenser angis ved en beskrivelse av hvordan de trekkes mellom angitte punkter i terrenget eller ved henvisning til avmerking på kart. I siste fall bør kartet følge vernebestemmelsene som vedlegg ved den offisielle kunngjøring. Forskriften skal for det annet angi formålet med vernet, som vil ha betydning både for adgangen til skjøtsel etter § 21, for dispensasjonsmyndigheten etter § 22, og for forståelsen av de enkelte vernebestemmelser. Formålet må ligge innenfor de rammer som loven angir for den valgte verneform, og bør være konkretisert og spesifisert ut fra verneverdiene i området. For det tredje skal forskriften inneholde bestemmelser om bruken av området. Dette er de egentlige vernebestemmelser, som innebærer rådighetsinnskrenkninger overfor grunneieren og allmennheten. Innskrenkningene kan bare gjelde den faktiske rådighet, ikke den juridiske rådighet (for eksempel adgang til salg eller fradeling). Bestemmelsen gir ikke adgang til å pålegge noen å treffe bestemte tiltak i verneområdet, annet enn eventuelt som vilkår for å kunne utøve en rådighet som ellers er forbudt.

I tillegg til dette vil vernevedtaket blant annet inneholde navn på verneområdet med angivelse av verneformen. Det kan også ha med nærmere regler om kriterier for dispensasjon og om forvaltning og skjøtsel.

Annet ledd annet punktum gir hjemmel for at forskriften kan forby eller på annen måte regulere all slags virksomhet og tiltak, medregnet ferdsel og opphold, i verneområdet. Også miljøvirkninger i verneområdet som skyldes virksomhet utenfor, kan reguleres i forskriften. Disse rådighetsinnskrenkningene må henge sammen med formålet med vernet. Men det vil i utgangspunktet være opp til Kongen å vurdere hvilke tiltak som (alene eller ved sum- eller synergieffekter med andre tiltak) kan være egnet til å motvirke verneformålet og som derfor bør reguleres i forskriften. I denne vurderingen er det riktig å legge stor vekt på føre vår-prinsippet, jf. § 7, for å gi tilstrekkelig sikkerhet for beskyttelse av verneverdiene.

Lovens øvrige regler gjelder for verneområdene side om side med vernebestemmelsene, og vil altså utfylle vernebestemmelsene om spørsmål som de ikke regulerer. Rettslig sett er vernebestemmelsene bare nødvendige for å sikre et strengere vern enn lovens øvrige regler gir. Men ut fra informasjons-hensyn kan det være aktuelt å ta med i vernebestemmelsene regler som er enslydende med lovens. Når det gjelder tiltak som etter loven krever tillatelse for eksempel etter §§ 57 eller 58 og også må ha dispensasjon fra vernebestemmelsene, vil en slik dispensasjon også innebære tillatelse etter §§ 57 eller 58 m v.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.3, og i NOU 1999:21 kap 6.5.

Til § 13 (saksbehandling)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 13.

Bestemmelsen bygger på reglene i naturvernloven § 18 nr. 1 og 2 og kulturminneloven § 22 nr. 1 og 2. Noen tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende regelverk for Svalbard.

Bestemmelsen tar særlig sikte på forberedelsen av nye verneområder og vesentlige utvidelser av eksisterende verneområder. Reglene i *første ledd* gjelder bare for vedtak om å opprette, utvide eller oppheve et verneområde, eller for vesentlige endringer i vernebestemmelsene, jf. første ledd første punktum. *Annet ledd* gjelder for alle forskrifter etter § 12, også mindre grensejusteringer og mindre vesentlige endringer i vernebestemmelsene.

Første ledd gjelder planleggingsfasen, før det foreligger noe ferdig verneforslag med tilhørende utkast til forskrift etter § 12. Planleggingsarbeidet vil i hovedsak bli utført av miljøvernmyndighetene (Sysselmannen og Direktoratet for naturforvaltning), eventuelt med faglig bistand. Men første ledd medfører at ulike interessenter skal trekkes inn allerede i denne fasen, dels for en foreløpig klarlegging av deres interesser og oppfatninger, dels for å bringe på det rene miljøtilstanden samt pågående og mulig fremtidig utnytting av området.

Første punktum svarer til naturvernloven § 18 nr. 1 tredje ledd. Med «offentlige myndigheter» siktes det på lokalt nivå særlig til Longyearbyen lokalstyre, men også til en lokal faginstans som Bergmesteren på Svalbard. På sentralt hold kan det etter omstendighetene være nødvendig med kontakt med de departementer eller direktorater med fagområder som kan bli berørt. Lovutkastet forutsetter ikke at sysselmannens oppstart av planleggingsarbeidet må ha samtykke fra overordnet miljøvernmyndighet (Miljøverndepartementet eller Direktoratet for naturforvaltning), men det kan eventuelt bestem-

mes ved intern instruks. Uttrykket «organisasjoner mv» vil etter omstendighetene omfatte organisasjoner både på lokalt og nasjonalt nivå, og da både på nærings- og miljøvernsiden. Begrepet «organisasjon» har ikke noe klart rettslig innhold. Det sikter primært til foreninger basert på frivillig medlemskap, men kan også omfatte andre organisasjonsformer som for eksempel en stiftelse.

Annet og tredje punktum bygger på naturvernloven § 18 nr. 1 annet ledd. Etter disse reglene skal Sysselmannen bekjentgjøre arbeidet med planlegging av verneforslag. Det skal skje både ved offentlig kunngjøring i en vanlig lest avis på Svalbard, og ved skriftlig varsling av hver enkelt grunneier eller rettighetshaver så vidt mulig. Den sist nevnte reservasjonen tar sikte på tilfelle hvor vedkommende eier eller rettighetshaver ikke har tinglyst sin rett og heller ikke er kjent for Sysselmannen på annen måte, eller har ukjent adresse. Overfor utlendinger er det tilstrekkelig å varsle den som er fullmektig etter svalbardloven § 24.

Om utredningsplikt gjelder forvaltningslovens alminnelige regel i § 37 første ledd, jf. § 12. I tillegg bestemmer *fjerde punktum* at følgene for aktuell virksomhet i området skal klarlegges. Dette vil i stor grad kunne skje ved hjelp av innspill fra dem som skal kontaktes etter reglene i første til tredje punktum, men etter omstendighetene kan særskilt faglig bistand være påkrevd. I mange tilfelle vil følgene fremgå umiddelbart av de vernebestemmelser som foreslås. Men dersom det er tale om begrensninger uten direkte forbud, kan det kreve en nærmere analyse å klarlegge de reelle følgene. Med «aktuell virksomhet» siktes det til pågående virksomhet i området samt ny virksomhet som det er en rimelig nærliggende mulighet for. Ny virksomhet kan lettere bli ansett som «aktuell» dersom den fremtrer som en utvidelse av eksisterende virksomhet enn som en ren nyetablering.

Annet ledd har regler om høring av verneforslaget. Det bygger - med visse endringer - på reglene i naturvernloven § 18 nr. 2, men er supplert med forvaltningsloven § 37 for å klargjøre forholdet til forvaltningsloven.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt i NOU 1999:21 kap 6.5.4.1.

Til § 14 (midlertidig vern)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 14.

Paragrafen bygger på regelen i naturvernloven § 18 nr. 4 og kulturminneloven § 22 nr. 4.

Første punktum gir adgang til å beslutte midlertidig vern «for å hindre skade på verneverdiene». Det vil være opp til departementet å vurdere dette kriteriet, og her må føre vår-prinsippet i § 7 ha stor vekt. Departementet kan beslutte midlertidig vern selv om det ennå ikke er startet opp noe planleggingsarbeid i samsvar med § 13 første ledd. Departementet kan delegerer sin myndighet, for eksempel til Direktoratet for naturforvaltning.

Annet punktum klargjør at saksbehandlingsreglene i § 13 ikke gjelder ved midlertidig vern. Når midlertidig vern er påkrevd, vil det i praksis ofte være for å stanse en overhengende fare for at verneverdiene blir skadet. Det sier seg da selv at vedtak etter første punktum må kunne treffes så å si uten noen saksforberedelse.

Vedtak om midlertidig vern må regnes som en forskrift etter forvaltningsloven dersom det er utformet stort sett i tråd med ordinære forskrifter etter § 12. Men et vedtak om midlertidig vern kan også tenkes utformet som et forbud rettet mot et bestemt tiltak som er umiddelbart forestående. I så fall vil det være mer naturlig å klassifisere det som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Uansett vil det være adgang til å unnlate forhåndsvarsling, jf. forvaltningsloven §§ 37 tredje ledd og 16 tredje ledd. Men for et midlertidig vernevedtak som anses som enkeltvedtak, vil reglene om dokumentinnsyn og grunngeving i forvaltningsloven kap IV og V få anvendelse. Det samme gjelder for reglene om underretning i forvaltningsloven § 27 og om klage i forvaltningsloven kap VI, men her fastsetter henholdsvis § 15 annet punktum og § 14 tredje punktum at forvaltningslovens regler skal gjelde uansett. Et vedtak om midlertidig vern kan derfor alltid påklages etter forvaltningslovens regler. Rett til å klage forutsetter rettslig klageinteresse. I praksis vil både grunneieren, berørte rettighetshavere og aktuelle tiltakshavere som det midlertidige vern får konsekvenser for, ha klagerett. Også en miljøvernorganisasjon med formål eller faktiske interesser som dekker området, vil ha klagerett, men ikke dersom det ikke er truffet noe vedtak om midlertidig vern overhodet.

Et vedtak om midlertidig vern gjelder inntil det blir opphevet eller avløst av et ordinært vedtak etter § 12.

Til § 15 (kunngjøring av vernevedtak)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 15.

Bestemmelsen bygger på naturvernloven § 19, jf. for kulturminner på Svalbard kulturminneforskriften § 24.

Første punktum innebærer at kunngjøring alltid skal skje etter forvaltningslovens regler for forskrifter (forvaltningsloven § 38). I tillegg skal det skje i minst én avis som leses av mange på Svalbard. Dessuten gjør *annet punktum* at grunneiere og rettighetshavere normalt har krav på individuell underretning, jf. forvaltningsloven § 27. Som rettighetshaver regnes utmålshavere og bruksberettigede med tinglyste rettigheter.

Til forskjell fra naturvernloven § 19 tredje ledd, kulturminneloven § 22 nr. 5 og for Svalbard kulturminneforskriften § 24, har lovforslaget ikke med noen regel om at vernevedtaket skal tinglyses på de aktuelle eiendommer. Ut fra forholdene på Svalbard er det neppe noe reelt behov for tinglysing, og det kan være problematisk å få tinglyst et vernevedtak på statseiendom, som ikke generelt inngår i tinglysingsregisteret, jf. svalbardloven § 13.

Til § 16 (nasjonalparker)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 16.

Paragrafen bygger på naturvernloven § 3.

Første ledd angir vilkårene for å opprette nasjonalpark, som alle er oppfylt når det gjelder de eksisterende nasjonalparkene. Det er ikke noe krav om at arealene må være statsgrunn, selv det i praksis stort sett vil være tilfellet.

Kravet om størrelse er til hinder for eksempel for at den enkelte biotop (for eksempel et fuglefjell eller Moffen som hvalrossens habitat) kan gjøres til

nasjonalpark alene. (At Moffen inngår som en del av Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark, er en annen sak.)

Kravet om uberørthet (iallfall i det vesentlige uberørt) vil være oppfylt for størstedelen av Svalbard. Mindre bebyggelse på begrensede områder kan inngå i en nasjonalpark, men drives det virksomhet i tilknytning til bebyggelsen, må den være forenlig med nasjonalparkens formål. Som eksempel kan nevnes forskningsstasjonen i Hornsund i Sør-Spitsbergen nasjonalpark. Bosettinger av noen størrelse - særlig Longyearbyen, Ny-Ålesund og Barentsburg - kan ikke være del av en nasjonalpark. Men dersom et tidligere samfunn er nedlagt og må regnes som et kulturminne, vil det etter omstendighetene kunne inngå i en nasjonalpark.

Området må videre ha verdi for forskning eller for opplevelse av Svalbards natur- og kulturarv for å bli gjort til nasjonalpark. Det er ikke nødvendig at området har verdi i begge disse henseender.

Kravene om uberørthet og verdi behøver ikke gjelde for hver enkelt arealenheter av det område som legges ut som nasjonalpark. Men de må være oppfylt når man ser på hele eller større deler av det område som legges ut som nasjonalpark. I nasjonalparken kan det tas med mindre områder som det ikke knytter seg noen spesiell opplevelsesverdi til, eller områder som har verdi som en ren biotop, når dette innebærer en hensiktsmessig arrondering av nasjonalparken.

Annet ledd trekker opp en ramme for rettsvirkningene av å etablere nasjonalpark. De vernebestemmelser som fastsettes i vernevedtaket, jf. § 12, må oppfylle de krav som annet ledd innebærer. I praksis vil all vedvarende næringsvirksomhet være forbudt i en nasjonalpark, unntatt miljøforsvarlig tilrettelegging for turisme med sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken. Utgangspunktet etter *første punktum* er at det ikke skal skje noen påvirkning av naturmiljøet eller kulturminner som vil forringe eller ødelegge verdiene. Bestemmelsen sier ikke noe om varigheten av selve tiltaket, da det ikke er avgjørende.

I *annet punktum* er vernet spesifisert nærmere i forhold til visse typer tiltak, og det er klargjort at havbunnen skal ha vern på linje med landområder dersom det inngår sjøområder i nasjonalparken. Vernet mot utbygging, anlegg og forurensning medfører et forbud mot industriell virksomhet, medregnet uttak av mineralske ressurser. Det gjelder også undersøkelser etter og utvinning av petroleum på gitte utmål, hvis de ikke er helt unntatt fra nasjonalparken. Slike unntak ble gjort for utmål i Sør-Spitsbergen nasjonalpark, med den tilleggsbestemmelse at områdene automatisk blir innlemmet i nasjonalparken når utmålene bortfaller i henhold til bergverksordningen kap III (jf. forskrift 1. juni 1973 avsnitt II og V, punkt I 1).

Annen virksomhet forutsettes forbudt bare dersom den kan påvirke eller forstyrre naturmiljøet. Hvorvidt uttak av biologiske ressurser skal være forbudt, eller om det skal åpnes for en begrenset jakt, må avgjøres i vernebestemmelsene for den enkelte nasjonalpark i lys av formålet med vernet, slik det også er tilfellet på fastlandet. Det samme gjelder for innlandsfiske og for havfiske. Ferdsel til lands i en nasjonalpark må i utgangspunktet skje til fots. Men det er samtidig i tråd med formålet med nasjonalparker at de skal være åpne for skånsom ferdsel for å kunne gi allmennheten del i natur- og kulturarven

der. Bestemmelsen skal ikke være til hinder for at det i vernebestemmelsene for enkelte nasjonalparker kan åpnes for skånsom motorisert ferdsel som ikke setter varige spor, dersom det er forenlig med verneformålet, f.eks. når formålet med nasjonalparken er å verne landskap og vegetasjon mot varige inngrep.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.4, og i NOU 1999:21 kap 6.5.4.3.

Til § 17 (naturreservater)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 17.

Bestemmelsen bygger på naturvernloven § 8.

Første ledd angir vilkårene for å opprette naturreservat. Det stilles ikke noe krav til størrelsen av området. Kravet til uberørthet («tilnærmet uberørt») er strengere enn for nasjonalparker etter § 16. Kravet i første ledd medfører at områder med kjørespor eller bebyggelse av noe omfang ikke kan fredes som naturreservat.

Områder som skal fredes som naturreservat, må i tillegg oppfylle ett av minstekravene i bokstav a til d.

Bokstav a fokuserer på det særegne eller sårbare. Reservatfredning av typiske eller representative områder kan skje etter *bokstav b*. Det kan lett forekomme tilfelle hvor et område oppfyller flere av minstekravene. Hvilke områder som skal fredes av flere som oppfyller minstekravene, beror dels på kriterier som er utviklet for vernearbeidet i miljøvernforvaltningen, dels på aktuelle motstående interesser.

Annet ledd gjelder vernebestemmelsene for naturreservater. *Første punktum* viser - i tråd med naturvernloven § 8 annet punktum - at et naturreservat kan totalfredes, slik at fredningen omfatter alle deler av naturmiljøet i reservatet. På denne måten indikeres det også at naturreservater er en streng verneform. Alternativt kan reservatet være begrenset til fredning av visse arter med deres livsmiljø (for eksempel fuglereservat). Ved en totalfredning kan det etableres forbud mot alle slags tiltak, inklusive all ferdsel, dersom formålet med vernet tilsier det. Dispensasjonshjemmelen i § 22 vil likevel gjelde for en totalfredning og vil være særlig aktuell for å tillate vitenskapelige undersøkelser.

Annet ledd annet punktum klargjør at vernebestemmelsene for naturreservater også kan gjelde beskyttelse av kulturminner. Bestemmelsen er nødvendig for å klargjøre en slik adgang, siden kulturminnehensyn ikke er angitt blant vilkårene for reservatfredning i første ledd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.4, og i NOU 1999:21 kap 6.5.4.4.

Til § 18 (verneområder for biotoper og geotoper)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 18.

Paragrafen gir hjemmel for biotopvernområder og geotopvernområder. Når det gjelder biotopvernområder, avløser paragrafen viltforskriften § 5 og har sin parallell i fastlandslovgivningen i naturvernloven § 9, viltloven § 7 og innlandsfiskekloven § 7.

Begrepet «geotop» er av ny dato og drøftes i en rapport om geologisk vern av Nordisk ministerråd som ventes utgitt i løpet av høsten 2000. Det defineres

som et avgrenset område med angitte geologiske og/eller geomorfologiske (om dannelsen av jordoverflaten) fenomener og prosesser.

Hjemmelen i § 18 overlapper delvis hjemmel for naturreservater etter § 17 første ledd, særlig bokstav b og c. Selvstendig betydning har § 18 for områder som ikke oppfyller reservatbestemmelsens krav til uberørthet. § 18 vil derfor være en aktuell hjemmel for å verne biotoper ved bebyggelse.

Det kan også være aktuelt å opprette biotopvernområde (geotopvernområde) dersom man vil gå for et lavere vernenivå (mindre strenge vernebestemmelser) enn man finner naturlig i et reservat. Men også for verneområder etter § 18 kan vernebestemmelsene ha med regler om beskyttelse av kulturminner.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.4, og i NOU 1999:21 kap 6.5.4.5.

Til § 19 (kulturmiljøområder)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 19.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften § 20 annet ledd, jf. for fastlandet kulturminneloven § 20.

Opprettelse av kulturmiljøområde kan være aktuelt når vernehensynene ikke tilgodeses godt nok gjennom en utvidelse av sikringssonen med hjemmel i § 39 tredje ledd, og særlig når det er en rekke kulturminner i området.

De to begrepene verne og frede, som benyttes flere steder i kap III, er ment å ha samme betydning.

I vernebestemmelsene for kulturmiljøområder kan det ikke gis bestemmelser om vern av naturmiljøet ut over det som er nødvendig for å unngå at den kulturhistoriske verdi av området blir forringet på noen måte. De alminnelige regler i kap IV om flora og fauna vil for øvrig gi tilstrekkelig vern.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.4, og i NOU 1999:21 kap 6.5.4.6.

Til § 20 (internasjonal status for verneområder)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 20.

Paragrafen gir en særskilt hjemmel for internrettslig gjennomføring av en folkerettslig forpliktelse til å bevare et område som Norge har påtatt seg.

Selve vernet forutsettes etablert ved vanlig vedtak om områdevern etter reglene her i kap III. Men den folkerettslige forpliktelsen kan for eksempel innebære en plikt til å opprettholde vernet eller visse vernebestemmelser, eller til å gjennomføre en særskilt saksbehandling før eventuell endring. Denne særskilte forpliktelsen er det § 20 gir hjemmel til å gjennomføre.

Bruk av § 20 kan komme på tale hvis områder på Svalbard blir utpekt i henhold til for eksempel Ramsarkonvensjonen, jf. kap 4.2.3.2, eller verdensarvs-konvensjonen, jf. kap 4.2.3.7.

For selve vedtaket etter § 20 gjelder ikke saksbehandlingsreglene i §§ 13-15. Men det verneområdet som § 20 anvendes på, må være opprettet i tråd med reglene i §§ 13-15.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.4, og i NOU 1999:21 kap 6.5.4.7.

Til § 21 (skjøtsel av verneområder)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 21.

Paragrafen bygger på naturvernloven §§ 4 og 10 og kulturminneloven § 21.

Første ledd gir Sysselmannen adgang til å iverksette skjøtsels- og tilretteleggingstiltak innenfor rammen av det formål som vernevedtaket har, og som for de nyeste verneområdene er fastsatt i verneforskriften. For eldre verneområder - særlig verneområdene opprettet ved kgl. res. 1. juni 1973 - bør det fastsettes et uttrykkelig verneformål ved første revisjon av vernebestemmelsene.

Bestemmelsen i første ledd har først og fremst betydning for privat grunn som inngår i verneområdet, men medfører også at Sysselmannen uten videre kan iverksette slike tiltak på statsgrunn uavhengig av instruks eller samtykke fra det statsorgan som forvalter statens eierrådighet.

Normalt vil det være et karakteristisk trekk ved verneområdene på Svalbard at de naturlige prosesser skal få virke fritt. Det vil derfor være lite behov for skjøtselstiltak i tradisjonell forstand, og visse skjøtselstiltak - for eksempel opprydding av avfall - kan finne sted overalt uten noen særskilt lovhjemmel. Men skulle en art bli truet av utryddelse, vil bestemmelsen kunne gi adgang for eksempel til å tilrettelegge en bedre egnet biotop. Hjemmelen kan være nødvendig dersom det blir aktuelt med tilretteleggingstiltak for å begrense ferdselsskader eller øke opplevelsen av besøk på stedet, for eksempel ved inngjerding eller andre tiltak for å kanalisere ferdselen eller ved informasjonstiltak. Bestemmelsen vil videre gi hjemmel for vedlikehold av kulturminner i verneområdet, jf. ellers § 45.

Berører tiltakene privat eiendom eller rettigheter, stiller *annet ledd* krav om at eieren og/eller rettighetshaveren så vidt mulig skal være varslet på forhånd. Kravet om varsel må også ses i lys av skjøtselstiltaket, slik at det for eksempel ikke trengs noe varsel for å gjennomføre opprydding av avfall. Reservasjonen «så vidt mulig» må ellers forstås på samme måte som i § 13. Beslutninger om skjøtselstiltak etter § 21 regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Skjøtselstiltak kan ikke medføre noen nye rådighetsinnskrenkninger for grunneieren, og § 21 gir heller ikke Sysselmannen adgang til å gi pålegg til andre. Skjøtselstiltakene må respektere den virksomhet som er tillatt gjennom vernebestemmelsene med eventuelle dispensasjoner. (Tilsier behovet for skjøtsel at virksomhet i henhold til en dispensasjon må vike, må det skje ved omgjøring av dispensasjonen.) Hvis det inngår bebyggelse i bruk i verneområdet, bør det også av den grunn påses at vernebestemmelsene klargjør hva som er tillatt virksomhet i tilknytning til bebyggelsen.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 8.5, og i NOU 1999:21 kap 6.5.4.8.

Til § 22 (dispensasjon fra vernevedtak)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 22.

Bestemmelsen fanger opp kulturminneforskriften § 23 fjerde ledd, og har i fastlandslovgivningen sin parallell i naturvernloven § 23 og kulturminneloven § 20 tredje ledd.

Paragrafen er generell og gjelder også vedtaksfredete kulturminner i medhold av lovens kap V.

Det følger av forvaltningsloven § 40 at det kreves særskilt hjemmel for å dispensere fra en forskrift etter §§ 12 eller 14. I dag er dispensasjonshjemlene inntatt i de enkelte verneforskrifter. § 22 setter en ramme for hvilken adgang det vil være til å gjøre unntak i enkelttilfelle fra et vernevedtak. De enkelte vernevedtak kan imidlertid angi en mer begrenset dispensasjonsadgang. Tas det med dispensasjonshjemler i vernevedtakene, bør de utformes slik at det fremgår at de ikke suppleres av § 22 første ledd.

Første ledd angir minimumskrav som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. For det første stilles det krav til dispensasjonsgrunnen. Dispensasjonen må enten gjelde vitenskapelige formål, eller det må foreligge en annen særlig grunn til å dispensere. Med «vitenskapelige formål» siktes det også til andre vitenskaper enn naturfagene, selv om naturvitenskapelige formål er mest praktisk. Både høyere utdanning og forskning omfattes av begrepet vitenskapelige grunner. For det annet må ikke dispensasjonen stride mot vernevedtakets formål; likevel slik at dispensasjon kan gis hvis det ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig. Det er den som søker om dispensasjon som må bevise at tiltaket ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig.

I kriteriet «særlig grunn» ligger både at det må dreie seg om et behov for dispensasjon som oppstår forholdsvis sjelden, og at behovet er tungtveiende. Hvis formålet med vernet krever at det gis dispensasjon (jf. det avsluttende kriterium i naturvernloven § 23), vil vilkåret om «særlig grunn» alltid være oppfylt.

Selv om minstekravene er oppfylt, følger det ikke av det at dispensasjon nødvendigvis skal gis. Ingen har krav på dispensasjon. Vurderingen er opp til miljøvernmyndighetens frie skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler, særlig om myndighetsmisbruk. Blant annet vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, ha betydning. Det kan føres forskjellig praksis i forskjellige verneområder, avhengig av både verneform og verneformål. For eksempel kan praksis være strengere i naturreservater enn i nasjonalparker, og praksis vil også kunne bero på miljøtilstanden.

Vitenskapelige grunner er nevnt særskilt blant dispensasjonskriteriene, fordi dette vil trolig være en av de mest aktuelle dispensasjonsgrunnene, og fordi vitenskapelige hensyn som oftest er et av motivene for områdevern. Når verneforskriftene likevel ikke åpner generelt for tiltak for vitenskapelige formål, er det fordi også slike tiltak kan bety en belastning for det miljø som skal beskyttes og som den vitenskapelige forskning selv er avhengig av. Det vitenskapelige motivet bak vern vil imidlertid begrunne en mer lempelig eller kurant dispensasjonspraksis til vitenskapelige formål, så lenge det ikke er tale om etablering av faste anlegg (ny infrastruktur) eller terrenginngrep i verneområdene. For øvrig bør det legges vekt på om forskningsprosjektet uten særlig ulempe kan utføres utenfor verneområdet og om det utføres på en måte som ikke medfører unødig belastning for naturmiljøet i verneområdet. Utførelse av politi-, oppsyns-, ambulans- og redningstjeneste skal være tillatt i verneområdene. Dette bør gå frem av de enkelte forskrifter, men vil også være en «særlig grunn» som kvalifiserer for dispensasjon. Derimot vil det ikke være

grunnlag for øvingskjøring i verneområdene for disse formål uten at det er åpnet for det i vernebestemmelsene.

Annet ledd er nytt i forhold til eksisterende regelverk. Det skal sikre at miljøhensyn blir vurdert og dokumentert i dispensasjonssakene, og forhindrer at det utvikler seg en praksis med standardiserte dispensasjoner. Bestemmelsen innebærer en supplerings av de alminnelige krav til innholdet av begrunnelsen for et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 25.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt i NOU 1999:21 kap 6.5.4.8.

Til § 23 (kapittelets virkeområde)

Paragrafen er ny.

Paragrafen slår fast at reglene i kapittel IV om flora og fauna gjelder all flora og fauna på land og i sjøen, med unntak av saltvannsfisk, krepsdyr og sjøpattedyr som ikke er stedegne på Svalbard. Med sjøpattedyr som ikke er stedegne menes sjøpattedyr som hovedsakelig har sitt utbredelsesområde utenfor Svalbards territorialfarvann, og som bare sporadisk gjester området, slik som for eksempel grønlandssel og vågehval. De sjøpattedyr som i all hovedsak er hjemmehørende i Svalbardområdet omfattes av bestemmelsene i kapitlet, herunder fredningsprinsippet. Det gjelder hvithval, hvalross, svalbardsteinkobbe, ringsel og storkobbe. Sjøfiske av anadrom røye, som i sommerseongen kan bevege seg langt fra innland og vassdrag, omfattes av kapitlet, og faller således inn under fredningsprinsippet.

For de arter som ikke omfattes av kapitlet vil fiske og fangst reguleres med hjemmel i annet lovverk.

Andre tiltak enn fiske, som kan berøre den marine fauna innenfor territorialgrensen, blir regulert av svalbardmiljølovens øvrige bestemmelser. Det kan for eksempel være seismiske undersøkelser eller petroleumsutvinning til havs innenfor territorialgrensen eller mineralleting på havbunnen. Videre kan verneområder etter kap III omfatte havområder ut til territorialgrensen, slik for eksempel de eksisterende nasjonalparker gjør. I verneområdene kan det med hjemmel i § 12 fastsettes vernebestemmelser som begrenser adgangen til å høste marin fauna helt eller delvis.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.2. og 9.4.

Til § 24 (overordnet prinsipp)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 23.

Paragrafen bygger på viltforskriften § 1 og røyeforskriften § 1, jf. i fastlandslovgivningen viltloven § 1 og innlandsfiskekloven § 1, men omfatter all fauna og flora både på land og i vassdrag, og i havet med havbunnen, med unntak av arter som er nevnt i § 23. Paragrafen slår fast målet om å sikre villmarksnaturen for fremtidige generasjoner gjennom forvaltning av flora og fauna.

Målene i § 24 er grunnleggende hensyn ved fortolkningen av de øvrige bestemmelser i kapitlet og særlig for praktiseringen av det forvaltningsskjønn (fullmakter) som de andre paragrafene i kapitlet inneholder.

Reglene i og i medhold av kapittel IV vil gjelde for hele Svalbard, også i verneområder opprettet etter kapittel III, om ikke annet følger av den enkelte ver-

neforskrift. Det fremgår uttrykkelig av § 53 annet ledd at reglene i kapittel IV gjelder i planområdene og ikke kan settes til side av en arealplan.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.2 og i NOU 1999:21 kap 6.3.

Til § 25 (fredningsprinsippet)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 24.

Paragrafen avløser viltforskriften § 3 første ledd og røyeforskriften § 3, jf. for fastlandet viltloven § 3 og innlandsfiske-loven § 4 (for anadrome laksefisk). Til forskjell fra disse bestemmelsene gjelder § 25 for all fauna og flora med unntak av artene som er nevnt i § 23. Paragrafen utgjør det rettslige utgangspunkt for de øvrige regler i kapitlet, og oppstiller et særlig krav om lovhjemmel for å avvike fra fredningen.

Bestemmelsen fastslår det utgangspunkt at all flora og fauna, både på land og i sjøen, er fredet. Begrepene flora og fauna er definert i § 3 bokstav d og e. De omfatter både den samlede flora resp fauna, og hvert enkelt individ. Egg omfatter også forlatte egg, jf. Bernkonvensjonen artikkel 6 bokstav d, som fastslår at det skal være forbudt å ødelegge eller plukke egg i vill tilstand eller beholde disse eggene selv om de er tomme, dersom det gjelder arter som er oppført på konvensjonens vedlegg II. Etter konvensjonens artikkel 6 bokstav d skal det være forbudt forsettlig å skade eller ødelegge ynglesteder og hvilesteder. Alternativene reir og bo gjennomfører denne forpliktelsen når det gjelder ynglesteder og hvileplasser som dyrene har innrettet særskilt. Begrepene reir og bo omfatter ikke et rent areal som dyrene oppholder seg på for yngling eller hvile, for eksempel kasteplasser for sel. Disse områdene vil være beskyttet av aktsomhetsplikten i §§ 5 og 73, som gjør at forsettlig skade eller ødeleggelse vil være forbudt.

Hva fredningen innebærer, er fastsatt nærmere for flora i § 28 og for fauna i § 30. For enkelte individer kan fredningsprinsippet fravikes med hjemmel i svalbardmiljøloven. Fredningsprinsippet - forstått i lys av det overordnede prinsipp i § 24 - vil imidlertid ikke gi adgang til å utrydde en art på Svalbard uten lovendring.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.2 og 9.3, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.1.

Til § 26 (innførsel av flora eller fauna m v)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 34.

Paragrafen avløser røyeforskriften § 7 og delvis viltforskriften § 25; sml Antarktisforskriften § 15.

Første ledd setter i utgangspunktet forbud mot innførsel av levende eksemplarer av vill flora eller fauna for å beskytte naturmiljøet mot påvirkning av nye arter. Som fauna regnes også alle slags ferskvannsorganismer, jf. røyeforskriften § 7. Rogn av fisk er nevnt uttrykkelig, jf. *annet punktum*, og omfatter både befruktet og ubefruktet rogn. Det samme gjelder egg. «Vill» flora og fauna omfatter ikke husdyr (medregnet hunder og katter) eller stueplanter og veksthusplanter. Om innførsel av husdyr gjelder forskrift 31. august 1988 nr. 744

om forbud mot innførsel av dyr til Svalbard (gitt med hjemmel i lov 8. juni 1962 nr. 4 om tiltak mot dyresykdommer (husdyrloven)).

Første ledd gir hjemmel for å gi enkelttillatelser, mens *annet ledd* gir hjemmel for å gi nærmere forskrift om innførsel og utførsel. Forskrifter kan være nødvendig for å gjennomføre Washington-konvensjonen av 1973 om internasjonal handel med truede arter (CITES), jf. ovenfor i kap 4.2.3.6, og isbjørnavtalen artikkel V, jf. ovenfor i kap 4.2.3.5. Av den grunn gjelder hjemmelen til å gi forskrift også for produkter av flora og fauna, og for utførsel fra Svalbard. Forskriftshjemmelen er imidlertid ikke begrenset til å gjelde gjennomføring av internasjonale avtaler, fordi det også ellers kan bli behov for å presisere innførselsforbudet i første ledd. Dette kan for eksempel være aktuelt for frø som skal deponeres i genbanken.

Ved ulovlig innførsel gir § 93 om gjenoppretting hjemmel til å kreve avliving.

Bestemmelser er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.7, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.10.

Til § 27 (utsetting og flytting av organismer m v)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 35.

Paragrafen avløser røyeforskriften § 8 og viltforskriften § 25.

Bestemmelsen gir forbud mot utsetting av nye arter eller flytting av stedegne arter fra ett område på Svalbard til et annet og mot igangsretting av kultiveringstiltak for røye.

Ved overtredelse av forbudet kan Sysselmannen kreve avliving eller tilbakeføring til opprinnelsesstedet med hjemmel i § 93 om gjenoppretting.

Innsamling av flora faller inn under § 29. Er det nødvendig å fange inn viltlevende dyr for et vitenskapelig prosjekt, må dette skje med hjemmel i unntaksbestemmelsen i § 37. Regler om adgangen til å holde viltlevende dyr i fangenskap og om forsøk på dyr forutsettes gitt i medhold av dyrevernsloven 20. desember 1974 nr. 73, som etter sin § 33 gjelder på Svalbard.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt i kap 9.7 ovenfor, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.10.

Til § 28 (hva florafredningen innebærer)

Paragrafen tilsvarende i NOU 1999:21 § 25.

Første ledd angir hovedregelen om hva florafredningen innebærer, og omfatter alle organismer som dekkes av definisjonen i § 3 bokstav d, både den terrestriske og den marine flora. Fredningen gjør enhver ødeleggelse eller fjerning forbudt. For karplanter er det forbudt ikke bare å fjerne hele planten, men også dens enkelte deler - røtter, stengler, bladverk, blomster eller frukter. Fredningen gjelder ikke for dødt plantemateriale.

Annet ledd gjør unntak for skade på floraen som følge av lovlig ferdsel i medhold av §§ 73 flg eller godkjent virksomhet. «Godkjent virksomhet» omfatter tiltak med tillatelse etter §§ 57, 58 eller annen særlig bestemmelse i loven her, tiltak som skjer på grunnlag av en arealplan etter kapittel VI eller direkte i kraft av loven, og tiltak med tillatelse etter annen lovgivning (for eksempel

fiskerilovgivningen for marin flora). Med «skade» i annet ledd siktes det også til fjerning.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.2, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.3.

Til § 29 (innsamling til vitenskapelig eller privat bruk)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 26.

Første punktum om sopp gjelder uten hensyn til formålet med innsamlingen. Det samme gjelder for tang og tare, så lenge det ikke er tale om kommersiell bruk. Etter *annet punktum* kan flora samles inn til forsknings- eller undervisningsformål, så lenge innsamlingen ikke påvirker bestanden på stedet vesentlig.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.2, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.3. Om begrunnelsen for å gi forskning og undervisning en særlig stilling vises til NOU 1999:21 kap 7.2.

Til § 30 (hva faunafredningen innebærer)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 27.

Første ledd avløser viltforskriften § 3 annet ledd, jf. på fastlandet viltloven § 3 annet ledd. *Tredje ledd* svarer til viltforskriften § 23 nr. 1, *fjerde ledd* avløser viltforskriften § 3 *fjerde ledd*, og *femte ledd* avløser viltforskriften § 14.

Begrepet fauna i *første ledd* er definert i § 3 bokstav e. Om begrepene egg, reir og bo vises til merknadene til § 25.

Om hva som er lovlig ferdsel og godkjent virksomhet, jf. *annet ledd*, vises til merknadene til § 28. Bifangst kan skje som følge av lovlig fiske, det vil si fiske som foregår i samsvar med bestemmelser gitt av fiskerimyndighetene.

Tredje til femte ledd inneholder enkelte regler om konkrete utslag av faunafredningen.

Tredje ledd kan også ses som en konkretisering av aktsomhetsplikten etter §§ 5 og 73 i forhold til fuglefjell.

Fjerde ledd vil ikke ramme den som uforvarende kommer i nærheten av isbjørn. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for å reise til områder der det er sannsynlig å påtreffe isbjørn dersom man holder seg på behørig avstand slik at isbjørnen ikke blir forstyrret eller det kan oppstå fare for mennesker eller isbjørn.

Femte ledd er en presisering av fredningsprinsippet i første ledd og gir hjemmel for Sysselmannen til å tillate bruk av preparater som virker midlertidig bedøvende eller muskellammende. Dette er mest aktuelt i samband med vitenskapelige undersøkelser eller for dyreverformål.

Sjette ledd forbyr bruk av gift eller kjemikalier til avliving uten tillatelse fra Sysselmannen. Det er likevel tillatt å bruke rottegift på Svalbard, da § 33 annet ledd annet punktum gjør unntak fra forbudet mot bruk av gift eller kjemikalier for avliving av smågnagere.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.2, 9.4 og 9.5 ovenfor, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.5 og 6.3.4.9.

Til § 31 (alminnelige regler om høsting)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 28.

Paragrafen avløser viltforskriften §§ 6-10, 15 og 19 og røyeforskriften §§ 12 og 14-16, jf. for fastlandet viltloven §§ 9-10, kapittel VI og § 44, og innlandsfiske-loven kap VIII.

Første ledd slår fast at en art kan høstes (er høstbar) bare når departemen-tet har gitt forskrift om det, jf. jaktbarhetsforskriften etter viltloven § 9. Begre-pet høsting er definert i § 3 bokstav c.

Forutsetningen for høsting er videre at det skjer innenfor fastsatt høstings-tid. Høstingstiden bestemmes i forskrift av direktoratet (Direktoratet for naturforvaltning) etter *annet ledd*. Med «omfang» siktes det her til totalkvoten for høsting. Fordeling av kvoter på den enkelte må skje med hjemmel i § 32 tredje ledd. Det kan ikke fastsettes høstingstid innenfor yngle- eller hekketi-den, jf. *annet punktum*. For egg- og dunsanking gjelder det samme, med til-legg av at Sysselmannen etter *tredje punktum* kan gi individuelle tillatelser utenfor høstingstiden, også om det er i yngle- eller hekketiden.

Tredje ledd fastslår prinsippet om human jakt og fangst uten fare for men-nesker og eiendom, og bestemmer at nærmere regler om hvordan høstingen skal utøves, herunder om høstingsredskaper, fastsettes av direktoratet i for-skrift. «Høstingsmåter» omfatter både jaktmåter og jaktformer, herunder også fremtidig utvikling av former for jakt/høsting som ikke er i samsvar med nor-ske tradisjoner eller av andre grunner ikke er ønskelig å tillate. Motorferdsel i forbindelse med høsting, jf. viltforskriften § 19 kan reguleres i forskrift etter *annet punktum*. Til forskjell fra fastlandet er det ikke grunn til nærmere for-skrifter om oppbevaring av våpen og ammunisjon ut over det som følger av våpenloven, siden våpenet av sikkerhetsmessige grunner må være fremme og ladet under jakt på Svalbard.

Fjerde ledd inneholder en generell retningslinje for fastsetting av forskrif-ter og enkeltvedtak etter første til tredje ledd. Retningslinjen er i tråd med det overordnede prinsipp i § 24.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.3, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.6.

Til § 32 (retten til høsting)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 30.

Paragrafen avløser viltforskriften §§ 16, 18, 21 og 27, jf. også § 8, for sjøpat-tyr 1978-forskriften § 12 nr. 3, og for fiske røyeforskriften §§ 12 og 13.

Første ledd angir at høsting av faunaen i utgangspunktet er en allemanns-rett - til forskjell fra fastlandet. Allemannsretten gjelder bare med de begrens-ninger som følger av § 31 og må utøves på den måte som følger av §§ 31 og 32 med tilhørende forskrifter og eventuelt enkeltvedtak. Ved vedtak etter para-grafens tredje ledd kan høstingsretten bli forbeholdt enkelte grupper eller individer. Endelig gjelder ikke allemannsretten hvor noen har enerett til høs-ting i medhold av fjerde ledd eller svalbardloven § 26, jf. nedenfor.

Annet ledd stiller i *første punktum* krav om kort for å kunne utøve alle-mannsretten, uansett om det gjelder jakt, fangst eller fiske. Jaktkort vil også dekke fangst av vilt. Den alminnelige aldersgrense for å drive jakt og fangst

følger av *annet punktum*, og er satt til 16 år. Ved forskrift etter *tredje punktum* kan det imidlertid gis adgang for yngre til å delta i jakt og fangst i opplæringsøyemed. Ved siden av disse aldersgrensene gjelder aldersgrenser for adgangen til å bære våpen i henhold til våpenloven 9. juni 1961 nr. 1.

Annet ledd tredje punktum gir hjemmel for nærmere forskrifter om de forhold som regnes opp. I slike forskrifter kan det fastsettes gebyr for kort og gebyr for felt vilt (fellingsgebyr). Både kortgebyr og fellingsgebyr går inn i Svalbards miljøvernfond etter § 98. Det kan videre innføres jegerprøve med tilhørende opplæringskrav og i den sammenheng fastsettes gebyrer for opplæring og prøve, men da slik at det ut fra en gjennomsnittsbetraktning ikke overstiger utgiftene til formålet. Det kan også gis forskrift om andre vilkår for høsting, som avlevering av informasjon eller deler av utbyttet, men bare til vitenskapelige eller forvaltningsmessige formål. En slik bestemmelse vil dels ha betydning for å fremme forskningen på de aktuelle arter, dels styrke grunnlaget for en god forvaltning av Svalbards naturmiljø, jf. miljøvernmyndighetenes tilsynsoppgaver etter § 87. En plikt til å gi informasjon kan ses som en konkretisering og videreføring av opplysningsplikten i § 89. Det vil også være adgang til å gi forskrift om forsikringsplikt.

Tredje ledd gir hjemmel for forskrifter for å begrense høstingstrykket, jf. det overordnede prinsipp i § 24. En slik forskrift kan innføre krav om tillatelse fra Sysselmannen som forutsetning for høsting. Et slikt krav om tillatelse behøver ikke gjelde generelt, men kan begrenses til å gjelde for tilreisende, jf. definisjonen i § 3 bokstav j. I en tillatelse kan det settes nærmere vilkår, blant annet med begrensninger i tid, område, høstingsmengde, og krav til høstingsmåte eller redskapsbruk. I *annet punktum* får Sysselmannen en adgang til å fastsette nærmere lokale reguleringer i forskrift, særlig om områdebegrensning, eventuell regulering av jeger- og fiskerantallet og nærmere variasjoner i høstingstiden.

Fjerde ledd gir adgang til å tildele enerett til høsting til overvintrende fangstfolk. Bestemmelsen gir ikke noen hjemmel eller rett til å bygge fangsthytter, jf. om dette svalbardloven § 27 første ledd og §§ 57-58. Også fangstfolk med enerett etter fjerde ledd må følge de alminnelige regler om høsting fastsatt etter § 31.

Svalbardloven § 26 gir grunneieren en viss enerett til høsting i samsvar med Svalbardtraktaten artikkel 2 tredje ledd. Etter § 26 første ledd har grunneieren enerett til jakt og fangst på sin eiendom i nærheten av bebyggelse som har til formål å utnytte eiendommen, og i en avstand av 10 km fra hovedsetet for virksomheten eller utnyttningen av eiendommen. Bestemmelsen gjennomfører Svalbardtraktaten artikkel 2 tredje ledd, og allemannsretten til høsting etter § 32 første ledd må forstås med denne begrensning. Det kan heller ikke tildeles noen enerett til fangstfolk etter fjerde ledd i strid med svalbardloven § 26 første ledd.

Etter svalbardloven § 26 annet ledd har grunneieren også enerett til jakt, fangst, egg- og dunsanking på egg- og dunvær som er fredlyst med tillatelse av Kongen. Det finnes visstnok ingen sikker oversikt over slike fredlyste egg- og dunvær, men utvalget legger til grunn at de nå er av liten eller ingen praktisk betydning. All den stund denne eneretten er etablert ved tillatelse i medhold av lov, og den heller ikke har særlig reell betydning lenger, antar utvalget

at den uten videre kan oppheves ved lov med den konsekvens at allemannsretten utvides. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at svalbardloven § 26 annet ledd oppheves, jf. § 103 nr. 3.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.3, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.6 og 6.3.4.7.

Til § 33 (rett til avliving for å beskytte person eller eiendom)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 31.

Paragrafen avløser viltforskriften §§ 11 og 13, jf. 1978-forskriften § 6. I fastlandslovgivningen finnes tilsvarende bestemmelser i viltloven §§ 11 og 3 annet ledd annet punktum.

Paragrafen gir rett til å avlive fauna på nærmere vilkår uten hensyn til reglene om høsting. *Første ledd* omfatter fugl og pattedyr. I praksis vil den først og fremst få betydning når det gjelder isbjørn. Ellers kan den tenkes å ha betydning når det gjelder rabiessmittet polarrev. Bestemmelsen gjelder bare for nødsituasjoner, og gir ikke adgang til avliving ved bruk av feller, selvskudd eller giftig åte.

Annet ledd gjelder faunaen for øvrig. For annen fauna enn pattedyr og fugler gjelder generelt at de kan avlives hvis de er til skade eller plage, for eksempel insekter. Smågnagere kan avlives når som helst, slik at det for dem i realiteten er gjort unntak fra fredningsprinsippet. Det er videre gjort unntak fra bestemmelsen om forbud mot bruk av bedøvende eller muskellammende preparater i § 30 siste ledd for avliving av smågnagere, noe som innebærer at det er tillatt å benytte rottegift på Svalbard.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.5, og i NOU 1999:21 kap 6.3.4.9.

Til § 34 (avliving etter særskilt tillatelse)

Paragrafen tilsvarende i NOU 1999:21 § 32.

Paragrafen svarer til viltforskriften § 12 første og annet ledd, jf. for fastlandet viltloven §§ 12-14.

Bestemmelsen er praktisk når det gjelder isbjørn som slår seg til ved bosettinger. Både en tillatelse etter *første punktum* og avslag på en søknad om tillatelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. «Midlertidige bosettinger» omfatter også teltleire.

Etter *annet punktum* kan en tillatelse bare benyttes dersom andre tiltak er prøvd først, for eksempel tiltak for å skremme vekk isbjørn. I vilkår for tillatelsen kan det angis hva slags tiltak som skal forsøkes før avliving kan skje, men regelen i annet punktum gjelder uansett om den er konkretisert i fellingstillatelsen. Det er ikke nødvendig at alternative tiltak er prøvd før Sysselmannen treffer vedtak om å gi fellingstillatelse, men Sysselmannen kan på den annen side avslå en søknad med henvisning til at andre tiltak bør prøves først. Sysselmannen kan også på eget initiativ avlive dyr i medhold av denne bestemmelsen.

Krav til avlivingsmåten - jf. i dag viltforskriften § 12 tredje ledd - kan fastsettes i den enkelte tillatelse etter § 34.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.5.

Til § 35 (hunder)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 33.

Paragrafen avløser viltforskriften § 26, jf. for fastlandet viltloven §§ 52 flg, men er forenklet.

Plikten etter *første punktum* påhviler som utgangspunkt hundeeieren. Har hundeeieren overlatt ansvaret for hunden til en annen person, kan også denne bli ansvarlig.

Adgangen til å la hund løpe løs (selv om den blir fulgt på forsvarlig måte) kan begrenses ved at Sysselmannen fastsetter båndtvang etter *annet punktum*. Dette kan gjøres generelt eller mer begrenset, for eksempel for visse områder eller tider eller for visse hunderaser. Departementet kan delegere adgangen til å fastsette båndtvang som ledd i utviklingen av lokaldemokrati på Svalbard.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.6.

Til § 36 (preparering av fauna m v)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 36.

Paragrafen er ny.

Det er etter hvert anerkjent at regler om preparering og preparantvirksomhet kan være viktige for å gjøre faunafredningen effektiv, særlig når de gjelder de mest sårbare artene. Bestemmelsen har sin parallell i fastlandslovgivningen i viltloven § 49, jf. også viltloven §§ 48 a og 49 a.

En forskrift etter § 36 kan stille kvalifikasjonskrav til preparanter og innføre krav om autorisasjon. I forskriften kan det blant annet også bestemmes at preparanter skal merke de eksemplarer som de arbeider med på en nærmere bestemt måte og avgi opplysninger til et offentlig register for preparantvirksomhet.

En forskrift etter § 36 vil være mest aktuell for pattedyr og fugl. Den nærmere rekkevidden må fastsettes i forskriften selv.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.7.

Til § 37 (unntak)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 37.

Paragrafen inneholder en generell unntakshjemmel som en sikkerhetsventil. Den vil særlig tjene til å gjøre unntak for vitenskapelige formål. For øvrig skal den bare anvendes i rene unntakstilfelle. Bestemmelsen kan for eksempel ikke brukes til å gi grunnlag for lisensjakt.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 9.7.

Til § 38 (overordnet prinsipp)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 38.

Paragrafen bygger på kultuminneforskriften § 1 og kulturminneloven § 1. Den er tilpasset oppbyggingen i loven her og fungerer som et overordnet prinsipp på linje med § 11 og § 24. Hensynet til vern av kulturmiljøer er ivaretatt i § 11.

Målene i § 38 er grunnleggende hensyn ved fortolkningen av de øvrige bestemmelser i kapitlet og særlig for praktiseringen av det forvaltningsskjønn som de andre paragrafene i kapitlet inneholder.

Reglene i og i medhold av kapittel V vil gjelde for hele Svalbard, også i verneområder opprettet etter kapittel III, om ikke annet følger av den enkelte verneforskrift. Det fremgår uttrykkelig av § 53 annet ledd at reglene i kapittel V gjelder i planområdene og ikke kan settes til side av en arealplan.

Som en del av Svalbards kulturarv og identitet vil kulturminnene ha betydning som vitenskapelig kildemateriale og for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse av Svalbard.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 10.2, og i NOU 1999:21 kap 6.4.6.1.

Til § 39 (fredete kulturminner)

Paragrafen tilsvarer i hovedsak NOU 1999:21 § 39.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften §§ 5-7, 16 første ledd og 17-18, jf. for fastlandet kulturminneloven §§ 3, 4, 6 og 15.

Begrepene faste og løse kulturminner er definert i § 3 bokstav f til h. Er det tvil om et objekt dekkes av definisjonen, kan direktoratet avgjøre dette i medhold av § 39 fjerde ledd.

Paragrafen fastslår hvilke objekter som er fredet. Objekter som nevnt i *første ledd bokstav a og b* samt i *annet ledd* er fredet direkte i kraft av loven (legalfredning eller automatisk fredning).

Første ledd bokstav c gir adgang til å frede bestemte objekter ved individuelle vedtak. Bestemmelsen gjelder kulturminner som er fra tiden etter annen verdenskrig, i samsvar med kulturminneforskriften § 7. Ødeleggelsene under krigen gjorde at eldre objekter er vesentlig sjeldnere og derfor bør ha lovfestet vern. Objekter fra tiden etter 1945 befinner seg i stor grad i bosettingene og kan være i stadig bruk, samtidig som fredning kan ha konsekvenser for omgivelsene. Fredning av slike kulturminner bør derfor avhenge av en vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det kan dispenseres fra vernevedtaket i medhold av § 22 om dispensasjon fra vernevedtak som også gjelder for vedtaksfredete kulturminner. Bestemmelsen gir adgang til å frede et område rundt kulturminnet for å sikre dets kulturhistoriske verdi.

Annet ledd omfatter blant annet alle spor etter menneskegraver, uavhengig av alder. Lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd gjelder ikke på Svalbard, jf. lovens § 27. Stiftsdireksjonen for Svalbard (biskopen i Nord-Hålogaland og sysselmannen) har i kirkegårdsvedtekter 20. oktober 1994 gitt nærmere regler om kirkegårdsforvaltning i Longyearbyen. Vedtektene er underlagt Svalbards kirkeråds administrasjon og myndighetsområde.

Annet ledd omfatter videre bein og beinrester, i og på markoverflaten, og skjelettresten på slakteplasser for hvalross og hval og i forbindelse med selvkudd for isbjørn, som også er fredet uavhengig av alder. Dette svarer helt ut til kulturminneforskriften § 17 første punktum. Det kan undertiden være vanskelig å avgjøre om et sted hvor det finnes skjelettresten, er en slik slakteplass som nevnt i bestemmelsen. Hvis det gjør at noen som har overtrådt frednings-

bestemmelsen, er i aktsom faktisk villfarelse, vil vedkommende være ansvarsfri. Alle typer kulturminner som er nevnt i annet ledd er faste kulturminner.

En sikringssone rundt et kulturminne som er fredet i kraft av loven er etter *tredje ledd* fredet på samme måte som kulturminnet selv. For sikringssonen gjelder i utgangspunktet de samme regler som for selve kulturminnet. Bestemmelsen opprettholder sikringssonens normalutstrekning på 100 meter fra kulturminnet, i samsvar med kulturminneforskriften § 6. Selv en slik lovfestet utstrekning synes ikke å komme i særlig konflikt med andre interesser på Svalbard. Sysselmannen kan utvide eller innskrenke sikringssonen ved enkeltvedtak. Sysselmannens myndighet til å utvide sikringssonen er ny i forhold til kulturminneforskriften § 6. Det er årsaken til at det foreslås å sløyfe adgangen til å frede området rundt et kulturminne etter kulturminneforskriften § 20 første ledd, som anses overflødig ved siden av utvidet sikringssone og kulturmiljøområde etter § 19.

Fjerde ledd gir direktoratet myndighet til å avgjøre i tvilstilfelle om et objekt utgjør et kulturminne og om det faller inn under noen av fredningskategoriene i første ledd. Dette innebærer også myndighet til å avgjøre rekkevidden av definisjonene i § 3 bokstav f til h. Avgjørelsen er et enkeltvedtak, jf. § 41, som kan påklages. Det kan også bringes inn for domstolene etter vanlige regler om domstolsprøving av forvaltningsvedtak. *Fjerde ledd* gir videre direktoratet myndighet til å oppheve bestemte fredninger. Bestemmelsen gjelder både for legalfredete og vedtaksfredete kulturminner.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 10.3, og i NOU 1999:21 kap 6.4.6.2 og 6.4.6.3.

Til § 40 (midlertidig fredningsvedtak)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 40.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften § 8. Paragrafen vil også gjelde i forhold til løse kulturminner.

Midlertidig fredning er bare aktuelt når det gjelder kulturminner fra etter 1945.

Vilkåret for midlertidig fredning er at det foreligger særlige grunner. Dette vilkåret skal forhindre at midlertidig fredning blir rutine i fredningssaker. Sysselmannen må ha grunn til å anta at det verneverdige objektet kan bli utsatt for tiltak som vil forringe verneverdien.

Det er ikke fastsatt noen bestemt tidsgrense for hvor lenge et midlertidig vedtak kan stå ved lag (men det kan gjøres i vedtaket). Det midlertidige vedtaket vil bortfalle når fredningssaken er avgjort. Hvis avgjørelsen går ut på at objektet ikke skal fredes, bør det treffes uttrykkelig vedtak om å oppheve den midlertidige fredningen. Hvis objektet blir fredet, vil den midlertidige fredningen bortfalle uten videre når fredningsvedtaket er endelig (eventuelt etter klagebehandling) og trådt i kraft. I forhold til kulturminneforskriften § 8 er bestemmelsen endret for å sikre at den midlertidige fredningen står ved lag under behandlingen av en eventuell klagesak over fredningsvedtaket.

Om innholdet av midlertidige fredningsvedtak, se merknadene til § 42.

Det kan dispensereres fra vernevedtaket i medhold av § 22 om dispensasjon fra vernevedtak som også gjelder for vedtaksfredete kulturminner.

Til § 41 (saksbehandling ved fredningsvedtak)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 41.

Bestemmelsens annet punktum avløser kulturminneforskriften § 24.

Paragrafen klargjør hvilke regler som skal gjelde for saksbehandlingen ved vedtak etter §§ 39 og 40. Det gjelder Sysselmannens avgjørelser om utstrekningen av sikringssonen etter § 39 tredje ledd, direktoratets fredningsvedtak etter § 39 første ledd bokstav c, direktoratets vedtak i tvilstilfelle om hva som er fredet og vedtak om å oppheve fredninger etter § 39 fjerde ledd, og midlertidige fredningsvedtak etter § 40.

Felles for alle disse vedtakene er at saksforberedelsen fullt ut reguleres av forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak gjelder fullt ut. Er det tale om midlertidige fredningsvedtak, vil forhåndsvarsling etter omstendighetene være unødvendig, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd. Om bekjentgjøring av vedtaket har *annet punktum* tilleggsregler i samsvar med kulturminneforskriften § 24. Vedtaket skal tinglyses hvis dette er mulig, og Sysselmannen skal sørge for passende kunngjøring, for eksempel vil en utvidelse av sikringssonen etter § 39 tredje ledd, som regel måtte kunngjøres eller markeres på stedet.

Til § 42 (innholdet av fredningen)

Paragrafens første og annet ledd tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 42, mens tredje ledd er nytt og ikke behandlet i NOU 1999:21.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften §§ 9 og 19 første ledd.

Første ledd angir virkningen av fredningen. Bestemmelsen gjelder for både faste og løse kulturminner, selv om alternativet sikringssone bare er aktuelt ved faste kulturminner. Regelen gjelder uansett om fredningen følger direkte av loven eller av vedtak. Ved fredningsvedtak etter §§ 39-40 vil det altså ikke bli fastsatt nærmere vernebestemmelser. Dersom det er tilstrekkelig med en lempeligere fredning, må dette komme i stand ved å gjøre unntak fra fredningen i medhold av §§ 57 eller 58.

Annet ledd gir en særlig regel for sikringssonen og bygger på kulturminneforskriften § 9 annet ledd. Det er ikke grunn til å ha med et generelt forbud mot å slå leir hvor telt ikke benyttes. Regelen er således ikke til hinder for annet opphold og rasting i samsvar med friluftslovens regler. Reglen er noe utvidet i forhold til gjeldende rett, da reservasjonen for ikke-vegetasjonsdekket mark er utelatt for å unngå skjønsmessige avveininger av hva som må anses som vegetasjonsdekket.

Tredje ledd gir Sysselmannen hjemmel for å håndtere den akkumulerte virkningen av ferdsel over tid innenfor sikringssonen, ved å fastsette ferdselsreguleringer. Denne adgangen til å regulere ferdsel vil gjelde så vel innenfor som utenfor verneområdene.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 10.4, og i NOU 1999:21 kap 6.4.6.4.

Til § 43 (eiendomsrett for fredete løse kulturminner)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 43.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften §§ 16 annet ledd og 19 fjerde ledd.

Bestemmelsen gir regler om eiendomsretten til løse kulturminner. *Annet punktum* gir formell hjemmel til å la finneren få beholde kulturminnet. Ordningen ligger, med denne formelle hjemmelen, innenfor rammen av Grunnloven § 19 om avhending av statseiendom.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i 10.5, og i NOU 1999:21 kap 6.4.6.4.

Til § 44 (tiltakshaverens særlige plikter for å beskytte kulturminner)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 44.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften §§ 10, 11 og 12.

Første ledd første punktum er en konkretisering av den alminnelige akt-somhetsplikt etter § 5 med sikte på planlegging av virksomhet. Som tiltakshaver regnes den som dekker utgiftene til virksomheten, eller som har hovedinteressen i at det utføres, eller har bestemmelsesretten over virksomheten, jf. definisjonen i § 3 bokstav o. Er disse funksjonene på forskjellige hender, må det foretas en helhetsvurdering, som etter omstendighetene også kan konkludere med at virksomheten har flere tiltakshavere. I henhold til *annet punktum* må tiltakshaver søke om tillatelse etter §§ 57-58 dersom det viser seg at tiltaket vil virke inn på faste kulturminner.

Annet ledd gir direktoratet anledning til å vurdere, eventuelt stanse arbeidet, dersom ukjente funn dukker opp under arbeidets gang.

Gjøres det funn, enten under forhåndsundersøkelser etter første ledd første punktum eller under utførelsen av selve virksomheten, bestemmer *tredje ledd første punktum* at de skal dokumenteres og konserveres på tiltakshaverens kostnad. Tiltakshaveren har også ansvaret for at det nødvendige arbeid med dokumentasjon og konservering blir foretatt, eventuelt ved å engasjere kompetente fagfolk. Disse forpliktelsene - med kostnadsansvaret - gjelder for virksomhet som utføres i tiden frem til avlevering etter *annet punktum*. Tiltakshaveren må også bekoste særtiltak som blir pålagt gjennom vilkår i en tillatelse etter §§ 57 eller 58 av kulturminnehensyn. Andre granskingstiltak kan eventuelt bekostes av Svalbards miljøvernfond, og tiltakshaveren vil unntaksvis også ha muligheten til å få sine utgifter - bortsett fra konsesjonsvilkårene - dekket av miljøvernfondet, jf. § 98. Bestemmelsen setter videre en normalfrist på ett år for tiltakshaveren til å avlevere eventuelle funn. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 43 om statens eiendomsrett. På bakgrunn av utførselsforbudet i § 46 skal avlevering skje til Sysselmannen om ikke annet blir bestemt. Det er da naturlig at det er Sysselmannen som eventuelt forlenger ett årsfristen for avlevering. Eventuell klage over nektet forlengelse vil da gå til direktoratet.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 10.6.

Til § 45 (undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 45.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften §§ 14 og 15.

Paragrafen bygger på det syn at kulturminner er en form for samfunnets felles arv, slik at representanter for samfunnet kan utøve en nærmere bestemt rådighet over kulturminnet uansett om det - eller stedet hvor det befinner seg - er i privat eie. Når det gjelder statens eiendomsrett til løse kulturminner, vises til § 43.

Første ledd gir rett for direktoratet eller Sysselmannen til å treffe tiltak for å klarlegge og granske kulturminner. Denne regelen går foran både forbudet i § 42 og eventuell privat eiendomsrett, men av hensyn til en privat eier, gjelder det visse saksbehandlingsregler etter tredje ledd. Det kan ikke overlates til institusjoner som er særskilte rettssubjekter å utnytte denne retten, med mindre direktoratet dekker utgiftene og kan bestemme over undersøkelsene. Skal vitenskapelige institusjoner for øvrig i Norge eller i utlandet foreta undersøkelser som nevnt i første ledd, må de ha tillatelse etter §§ 57-58.

Annet ledd gir Sysselmannen hjemmel for skjøtselstiltak, som også kan omfatte informasjonstiltak og tiltak ut fra dyrevernhensyn. Skjøtselstiltak kan utføres både på kulturminnet selv og i sikringssonen. Det er det vanlige, daglige vedlikehold Sysselmannen kan utføre. Vedlikeholdsarbeider som går ut over slikt vanlig vedlikehold krever godkjenning av Riksantikvaren. Om sikring av gruveåpninger gjelder også krav etter bergverksordningen for Svalbard 7. august 1925 § 25.

Tredje ledd inneholder nærmere regler om forholdet til eieren og rettighetshaveren eller brukeren. Ved tiltak som gjelder faste kulturminner, skal det på forhånd gis varsel til eieren eller rettighetshaveren i samsvar med forvaltningsloven § 16. Dreier det seg om et kulturminne (typisk en bygning) som er i bruk, kan undersøkelser og skjøtselstiltak etter første og annet ledd bare skje med eierens eller brukerens samtykke, hvis ikke tiltaket er nødvendig for å hindre forfall. I så fall bestemmer *fjerde ledd* at direktoratet også kan gi eieren eller brukeren pålegg om å treffe tiltak for å motvirke forfallet. Når det overveies å treffe vedtak etter fjerde ledd, bør det også legges vekt på de økonomiske konsekvensene for eieren eller brukeren. Dette kan eventuelt finansieres av Svalbards miljøvernfond, jf. § 98.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 10.7, og i NOU 1999:21 kap 6.4.6.5 og 6.4.6.6.

Til § 46 (utførsel og tilbakeføring av kulturminner)

Paragrafens første til tredje ledd tilsvarer NOU 1999:21 § 46. Fjerde ledd er nytt, og er således ikke behandlet i NOU 1999:21.

Paragrafen avløser kulturminneforskriften § 21. Bestemmelsen vil ha sin hovedsakelige betydning for løse kulturminner.

Første ledd fastslår hovedregelen om at kulturminner som er funnet eller har sin opprinnelse på Svalbard, skal forbli der - forutsatt at de er på Svalbard når loven trer i kraft.

Annet ledd åpner for unntak fra hovedregelen ved forskrift, som igjen kan gi adgang til unntak i enkelttilfelle. Dette vil for eksempel være aktuelt når man ikke disponerer egnede fasiliteter på Svalbard for varig oppbevaring, eller det gjelder kulturminner som allerede er godt dekket på Svalbard, eller kulturminner som har en særlig tilknytning til andre steder enn Svalbard. Midlerti-

dig utførsel kan være aktuelt som utlån til vitenskapelig granskning eller til temporære utstillinger.

Tredje ledd inneholder en generell adgang for direktoratet til å gi tillatelse til utførsel i særlige tilfeller.

Fjerde ledd gir bestemmelsene i lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, for så vidt gjelder tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander §§ 23 a - 23 f, anvendelse for Svalbard så langt de passer. Bestemmelsen er en implementering av Det internasjonale institutt for ensartet privatretts (Unidroit) konvensjon om stjålne eller ulovlig utførte kulturgjenstander for Svalbard.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 10.8 og 10.9, og i NOU 1999:21 kap 6.4.6.7.

Til § 47 (kapitlets virkeområde og formål)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 47.

Paragrafen avløser arealplanforskriften (forskrift 24. januar 1997 nr. 37 om arealplanlegging på Svalbard) §§ 1 og 2, jf. for fastlandet formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 2.

Første ledd angir rammen for kapitlets virkeområde, det vil si hvilke områder hvor arealplaner etter dette kapittel kan brukes til å styre fremtidig arealbruk. Den konkrete angivelse av planområdene må skje ved forskrift. Det vil være naturlig å videreføre ordningen etter arealplanforskriften § 2, der det er fastsatt planområder for bosettingene Longyearbyen, Svea, Ny-Ålesund, Barentsburg og Pyramiden.

Annet ledd angir formålet med reglene om arealplanlegging, og svarer til arealplanforskriften § 1 første og annet punktum. Formålsangivelsen legger vekt på det overordnede formål å opprettholde bosettingene på Svalbard på en miljøforsvarlig måte, jf. § 1 annet ledd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.2, og i NOU 1999:21 kap 7.1.

Til § 48 (ansvaret for utarbeiding av arealplan)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 48 første ledd.

Paragrafen avløser planforskriften § 4. Den fastlegger hvem som er ansvarlig for arealplanlegging innenfor planområdene, og hva denne oppgaven i hovedtrekk går ut på.

Bestemmelsen fastsetter som utgangspunkt at det er grunneieren som er ansvarlig for utarbeiding og revisjon av arealplan («planansvarlig»). I tillegg til dette utgangspunktet gir bestemmelsen departementet en fullmakt til å fastsette hvem som er planansvarlig. Dersom det er flere grunneiere, kan departementet bestemme hvem av dem som er planansvarlig. Departementet kan også legge planleggingsansvaret til et annet organ istedenfor grunneieren, og bestemmelsen vil derfor kunne være hjemmel for å legge det til et lokalt folkevalgt organ.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.3, og i NOU 1999:21 kap 7.1.

Til § 49 (arealplanens innhold)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 §§ 48 annet og tredje ledd, og 49.

Paragrafen avløser planforskriften §§ 3-5.

Første ledd knesetter plikten til å ha arealplan for planområdene, og angir retningslinjer for hvilken detaljeringsgrad arealplanen skal ha. Bestemmelsen gir stor fleksibilitet når det gjelder detaljeringsgrad, avhengig av konkrete behov for styring av arealbruken i lys av det formål som er gitt for arealplanleggingen i § 47. Dette betyr at detaljeringsgrad vil variere med ønsket eller forventet aktivitetsnivå og utbyggingspress, og med hvilke arealbrukskonflikter som foreligger. Denne fleksibiliteten, samt de særegne forhold på øygruppen, gjør at lovforslaget - som arealplanforskriften - bare inneholder en planstype, i stedet for en todeling mellom oversiktsplan og detaljplan med plantypene kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan, som plan- og bygningsloven har for fastlandet.

Den nærmere vurdering av hvilken detaljeringsgrad som er tjenlig, må skje som ledd i planprosessen. Det kan herunder tenkes innsigelse etter § 52 med den begrunnelse at planen bør være mer detaljert for å dekke de reelle behov. Det kan også vise seg at erfaring med arealbrukskonflikter eller stigende aktivitetsnivå tilsier at planen revideres med sikte på høyere detaljeringsgrad.

Annet ledd lovfester at løpende arealplanlegging innebærer at planen eller deler av den («delpåner») skal tas opp til revisjon når forholdene tilsier det. Det er ikke fastsatt nærmere hvor ofte en revisjon skal skje, men *annet punktum* bestemmer at det bør vurderes minst hvert fjerde år - det vil si at det iallfall med høyst fire års mellomrom vurderes som særskilt sak om det er grunn til å foreta en revisjon av planen. En slik vurdering kan munne ut i at det bare er grunn til å ta opp revisjon for enkelte deler av planen eller planområdet, men det er da viktig at en slik delrevisjon ikke går ut over den helhetsvurdering for planområdet som skal ligge til grunn for planen. Ved delrevisjoner kan også arealbruksformålene tas opp til revisjon.

Nye behov eller innsikter kan også gjøre det ønskelig å foreta mer begrensede endringer i planen, uten at det tas opp noen samlet revisjon hvor den planansvarlige innhenter innspill over en bred front. Den planansvarlige har adgang til å foreslå slike endringer i planen til enhver tid etter de saksbehandlingsregler som kapittel VI inneholder.

Tredje ledd lister opp ni grupper av arealbruksformål som kan kartfestes. Oppstillingen er uttømmende. I forhold til gjeldende arealplanforskrift er det to nye alternativer, hytteområder og forskningsområder, jf. ovenfor i kap 11.4.

Kartfestingen skal skje ut fra hvilken bruk som ønskes for fremtiden, ikke nødvendigvis ut fra den bruk som i dag gjøres av arealet. Men ofte vil dagens bruk også være den som anses ønskelig eller akseptabel også for fremtiden. Der planen gjennom kartfestingen legger opp til en endret arealbruk, bør det skje med en realistisk tidshorisont. Det bør iallfall ikke avmerkes et arealbruksformål som man ikke anser det realistisk å gjennomføre i løpet av ti år, jf. til sammenligning fra fastlandet plan- og bygningsloven § 31 nr. 2 (som setter en frist på ti år for adgangen til å ekspropriere på grunnlag av reguleringsplan). Normalt bør nye arealbruksformål begrenses til det som kan ventes gjennomført i løpet av fire-fem år. Selv om det kartfestes et arealbruksformål

som avviker fra eksisterende bruk, kan nåværende bruk fortsette uhindret, jf. § 53, som medfører at planen bare har virkning i forhold til bruksendringer. Men det gjør at bruksendringer bare kan foretas til det formål som er angitt i planen.

Nr. 1 byggeområder tar særlig sikte på bolig- og næringsbygg. Alternativet omfatter all bebyggelse uansett formål, bortsett fra hyttebebyggelse, som er uttømmende dekket av nr. 2. Men bebyggelse til visse formål kan også være dekket av noen av de andre alternativene, for eksempel bebyggelse for gruve-drift under nr. 4, en forskningsstasjon under nr. 5 og lufthavnterminal og hangarer under nr. 6.

Særlig i byggeområder kan det være aktuelt å spesifisere nærmere hvilket formål bebyggelsen skal tjene, for eksempel hotell, butikk, offentlig administrasjon, bolig osv. Innenfor rammen av arealbruksformålet kan dette skje ved angivelse på plankartet. En slik spesifisering kan være nødvendig for å at arealplanen skal få den ønskelige detaljeringsgrad, jf. første ledd. Siden det kan være særlig aktuelt for byggeområder, er det her gitt klart uttrykk for det i nr. 1.

Nr. 2 hytteområder tar først og fremst sikte på fritidshytter for privat bruk, men også foreningshytter og hytter for andre formål.

Nr. 3 tar sikte på verneverdige forekomster og arealer innenfor planområdet og på arealer for friluftsmål der inngrep og miljøbelastning bør unngås. Også her kan formålet spesifiseres, og for å unngå tvil om dette (jf. den motsatte regel for landbruks-, natur- og friluftsområder etter plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2) er det sagt uttrykkelig.

Nr. 4 gjelder områder for råstoffutvinning, i praksis først og fremst kull-drift, men også andre mineralske ressurser, sand og grus.

Nr. 5 gjelder forskningsområder. Dette kan omfatte både områder for forskningsinstallasjoner, områder der arealet skal bearbeides eller påvirkes i forskningsøyemed, eller områder der det skal utføres vitenskapelig forskning som kan bli uheldig påvirket av annen aktivitet innen området.

Nr. 6 omfatter kommunikasjonsanlegg, medregnet viktige telekommunikasjonsanlegg og høyspentledninger (over 132 kV) for transport av elektrisk energi.

Nr. 7 spesialområder kan også ses som en sekkebestemmelse, der ytterligere spesifisering i praksis vil være nødvendig. Eksempel på fareområder er områder med sterkt forurenset grunn.

Nr. 8 er en generell kategori med sikte på disponering av sjøområder og vassdrag.

Nr. 9 vil fange opp områdevern etter kapittel III. Denne kategorien vil i realiteten bare ha informasjonsmessig betydning på plankartet, siden nærmere bestemmelser vil følge av vernevedtaket. I planområdene vil det nok helst bli tale om biotopvernområder og geotopvernområder etter § 18 eller kulturmiljøområder etter § 19.

Fjerde ledd gir uttrykkelig hjemmel for å kombinere flere av arealbrukskategoriene i første ledd nr. 1-9. Med en slik kombinasjon vil planen tillate bruksendringer innenfor alle de formålene som er kombinert. En slik kombinasjon vil gjøre planen mindre retningsgivende når det gjelder fremtidig arealbruk, men samtidig øke planens fleksibilitet til å fange opp nye arealbehov. For noen

arealbrukskategorier kan det imidlertid være lite aktuelt eller nærmest selvmotsigende med en slik kombinasjon. Når det gjelder nr. 9, må en kombinasjon med andre arealbruksformål være utelukket.

Femte ledd innebærer et krav til vurdering av følgene av arealplanen. For å sikre at «mykere» interesser får nødvendig oppmerksomhet under planarbeidet, krever bestemmelsen at planen inneholder en planbeskrivelse (i praksis som vedlegg til plankartet og de utfyllende bestemmelser og retningslinjer) som redegjør for hvordan hensynet til miljø (herunder naturmiljø, kulturminner og estetikk) og lokalsamfunn (herunder sikkerhet og barns behov) blir ivaretatt. Kravene til redegjørelsen bør sees i lys av om det skal foretas en konsekvensutredning etter § 59 flg på et senere tidspunkt. *Annet punktum* slår fast at redegjørelsen også skal omfatte eventuelle virkninger for miljøet utenom planområdet som planen kan medføre.

Reglene for konsekvensutredninger i §§ 59 flg gjelder ikke for planbeskrivelsen etter femte ledd, og planbeskrivelsen hverken tilsvare eller overflødiggjør en konsekvensutredning etter § 59 flg. Men en slik konsekvensutredning er i tilfelle en plikt som retter seg mot tiltakshaveren, ikke mot den planansvarlige. Når det foretas en konsekvensutredning av tiltaket etter planprosessen, kan det imidlertid tenkes at resultatene av konsekvensutredningen tilsier at planen blir revidert.

Sjette ledd gir hjemmel for supplerende bestemmelser og retningslinjer til arealplanen, og bygger i utgangspunktet på den tilsvarende bestemmelse for reguleringsplaner på fastlandet i plan- og bygningsloven § 26.

Sjette ledd skiller mellom utfyllende bestemmelser (*bokstav a*) som er rettslig bindende også i forhold til private, og utfyllende retningslinjer (*bokstav b*) som ikke har slik rettsvirkning, men som vil ha betydning for det forvaltningsskjønn som i tilfelle skal utøves. Særlig ved kommuneplanens arealdel har det utviklet seg en praksis med å angi supplerende retningslinjer i tillegg til de utfyllende bestemmelser som plan- og bygningsloven gir adgang til å sette.

Bokstav a gir hjemmel for utfyllende bestemmelser som svarer til plan- og bygningsloven § 26 første ledd. De utfyllende bestemmelser kan således sette forbud mot visse former for ny bruk innenfor rammen av arealbruksformålet eller fastlegge vilkår for bruken. Slike vilkår kan gå ut på at bruk eller anlegg må skje på en bestemt måte, eller at visse forutsetninger må være oppfylt før bruken kan ta til, eventuelt at vedkommende må treffe visse tiltak på forhånd før bruk eller anlegg tar til. Dette medfører for eksempel at det ikke vil være nødvendig med tillatelse etter §§ 57 eller 58 til forurensende utslipp fra boliger, fritidshus, forretninger eller lignende dersom utslippene skjer i henhold til bestemmelser fastsatt i arealplanen. En slik regulering av forurensende utslipp bryter med praksis på fastlandet, men de oversiktlige forholdene i planområdene gjør det hensiktsmessig å tillate virksomhet dersom nærmere bestemmelser i arealplanen er oppfylt. Hvis virksomheten har mer enn betydelig eller langvarig virkning på miljøet, må det søkes tillatelse etter § 58.

Her som ellers gjelder det at bestemmelsene ikke får virkning for igangværende bruk, jf. § 53. Med «formålet med planen» siktes det ikke til det arealbruksformål som er angitt i medhold av første ledd, men til det underlig-

gende formål med planen, som vil være avledet (og gjerne mer spesifikt enn) formålet i § 47 annet ledd.

Bokstav b gir hjemmel for retningslinjer for skjønnsutøving ved anvendelse av planen, eventuell dispensasjon fra utfyllende bestemmelser og behandling av søknader etter §§ 57-58.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.4, og i NOU 1999:21 kap 7.1.3.

Til § 50 (utarbeiding av arealplanen)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 50.

Paragrafen avløser - med noen mindre endringer - arealplanforskriften §§ 6-1 til 6-4 med tillegg av § 6-6 siste punktum.

Første ledd innebærer at den planansvarlige, jf. § 48, har ansvaret for å organisere planarbeidet, og at dette skal skje i lys av forholdene i det enkelte planområde og hvordan lokalsamfunnet der er organisert. Planarbeidet kan dermed legges opp forskjellig i lys av lokalsamfunnets størrelse og karakter og nasjonale bakgrunn. *Annet punktum* legger opp til at det for hvert planområde skal være et rådgivende utvalg for plansaker, men gjør ikke et slikt utvalg obligatorisk. I mangel av andre bestemmelser vil det være den planansvarlige som kan nedsette et slikt utvalg.

Annet ledd sikrer rett og plikt til medvirkning i planarbeidet for grunneier og berørte offentlige organer. Bestemmelsen er ikke begrenset til å gjelde lokale organer på Svalbard.

Tredje ledd ivaretar behovet for offentlighet tidlig i prosessen ved krav om kunngjøring av at planarbeidet settes i gang. *Annet punktum* pålegger den planansvarlige å sørge for å utarbeide et planprogram ved utarbeidelse eller revisjon av hele arealplanen. Planprogrammet skal klargjøre hvilke forhold det skal redegjøres for i planen, og berørte organer og organisasjoner mv. som har særlige interesser i planarbeidet skal gis anledning til å uttale seg til planprogrammet. Endelig planprogram skal kunngjøres av planansvarlig, med sikte på offentlig debatt omkring rammene og forutsetningene for planarbeidet.

Fjerde ledd har regler om høring av planutkastet og om hvem som kan reise innsigelse mot det. Avgiveren avgjør selv hva som skal reises som innsigelse og hva som bare er en faglig merknad i høringsrunden. Dette bør gå klart frem av uttalelsen. Reises det innsigelse, skal Sysselmanen megle mellom den planansvarlige og den som reiser innsigelse med sikte på en omforent løsning. Lykkes ikke det, er det departementet som treffer vedtak om å godkjenne planen, jf. § 52 tredje ledd.

Bare statlige myndigheter kan reise innsigelse, og bare innenfor sitt ansvarsområde. Begrepet «myndighet» omfatter ikke særskilte eller private rettssubjekter, herunder statlige eller statseide selskaper. Disse må gjøre sine synspunkter gjeldende senest som ledd i den ordinære høring. Departementet kan ellers fastsette hvilke statlige organer som kan reise innsigelse.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.5.

Til § 51 (private forslag)

Paragrafen er ny, og således ikke omtalt i NOU 1999:21.

Bestemmelsen bygger på plan- og bygningsloven § 30, og gjelder behandling av planforslag fra andre enn planansvarlig.

Både grunneiere, rettighetshavere og andre kan ha interesse i å fremme planforslag. Det mest aktuelle vil nok være delplaner i forbindelse med konkrete planer om ny virksomhet som strider mot gjeldende plan, men bestemmelsen gjelder også planforslaget for hele planområdet.

Forslag fremmes for planansvarlig, som avgjør om det er grunn til å gå videre med forslaget. En eventuell avgjørelse fra planansvarlig om å ikke gå videre med planen, kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få spørsmålet om det er grunn til å gå videre med forslaget lagt frem for det faste utvalg for plansaker, der det finnes slik utvalg, jf. § 50 første ledd annet punktum.

Dersom planansvarlig ser grunn til å gå videre med forslaget, vil de vanlige saksbehandlingsregler gjelde.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.5.

Til § 52 (vedtakelse av planen)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 51.

Paragrafen avløser arealplanforskriften §§ 6-5 til 6-7, unntatt § 6-6 siste punktum. Den gjelder avgjørelsesstadiet i planprosessen.

Første ledd angir at den planansvarlige skal utarbeide et ferdig utkast til plan som oversendes sysselmannen. Sysselmannens myndighet og oppgaver er fastsatt i annet og tredje ledd. Departementet kan bestemme at et annet organ skal ha den myndighet og de oppgaver som ellers vil ligge til Sysselmannen etter annet, jf. første ledd. På den måten åpnes det for at et lokalt folkevalgt organ kan få myndighet til egengodkjenning i tråd med det som gjelder for kommunestyret i reguleringssaker etter plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 1.

Annet ledd gjelder vedtakelse av planen når det ikke foreligger innsigelser, eller det er tatt hensyn til innsigelsene. I så fall kan Sysselmannen (eventuelt et annet organ etter departementets bestemmelse) treffe vedtak om å godkjenne planen. Det normale vil her være at godkjenning uten videre blir gitt, og den skal etter *annet punktum* gis senest en måned etter at godkjenningsinstansen har mottatt plandokumentet i sin helhet, medregnet dokumentasjon etter § 49 femte ledd. Godkjenningsinstansen kan imidlertid utsette fristen i medhold av *tredje punktum*. Dette kan være aktuelt for eksempel dersom det er uklart om det er tatt hensyn til alle innsigelser eller om planutkastet ligger innenfor de rammer som loven setter. Når planen er godkjent, skal departementet få den til orientering etter *fjerde punktum*, men i disse tilfelle har departementet ikke noen myndighet til å gjøre endringer i planen ut over det som kan følge av alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler.

Det kan foreligge tvil om den planansvarlige har tatt hensyn til en innsigelse. Det avgjørende vil i så fall være om den myndighet som har reist innsigelsen, opprettholder sin innsigelse, helt eller delvis, trass i de justeringer som den planansvarlige har gjort.

Tredje ledd gjelder situasjonen når det foreligger innsigelser som det ikke er tatt hensyn til. Da kan Sysselmannen megle mellom den planansvarlige og den myndighet som har reist innsigelse. Regelen gjelder også hvor innsigelsen er reist av en av sysselmannens fagavdelinger. Hvis meglingen fører til en omforent løsning slik at innsigelsen ikke lenger opprettholdes, kan Sysselmannen - eventuelt et annet organ som departementet har bestemt - godkjenne planen i medhold av annet ledd. Fører meglingen ikke frem, er det departementet som etter *annet og tredje punktum* treffer vedtak om å godkjenne planen. Departementet kan da godkjenne planutkastet trass i innsigelsen, avslå godkjenning fullstendig, eller endre planen i samsvar med innsigelsen eller på annen måte.

Fjerde ledd er nytt i forhold til planforskriften, og bestemmer at vedtak om godkjenning skal grunngis etter forvaltningsloven §§ 24-25, hva enten godkjenning gis eller nektes. Vedtaket kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Denne klageretten har betydning for private enkeltindivider eller sammenslutninger med rettslig klageinteresse. Klageretten gjelder imidlertid ikke dersom vedtak i plansaken er truffet av departementet, jf. *tredje punktum*.

Femte ledd pålegger den planansvarlige å kunngjøre planen i lokalsamfunnet når planen er godkjent. Dersom planen påklages, og klagen tas til følge, vil dette innebære en endring som i utgangspunktet vil innebære en ny kunngjøring. Skulle derimot klagen ikke bli tatt til følge vil ny kunngjøring ikke være påkrevet.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.5.

Til § 53 (arealplanens virkninger)

Paragrafen tilsvare NOU 1999:21 § 52.

Paragrafen avløser arealplanforskriften § 7, jf. for fastlandet plan- og bygningsloven §§ 20-6 og 31. Den regulerer de rettsvirkningene av en arealplan som innebærer rådighetsinnskrenkninger.

Hovedbestemmelsen i *første ledd* svarer med noen justeringer til arealplanforskriften § 7. Regelen medfører at virksomhet som har mer enn helt kortvarig virkning, må være i samsvar med planen. Det samme gjelder fradeling av eiendom med sikte på slike virksomheter, et alternativ som nok har større praktisk betydning på fastlandet enn på Svalbard. Bestemmelsen i *første ledd* må ses i sammenheng med meldeplikten etter § 58 og adgangen til å nedlegge midlertidig forbud etter § 54.

Justeringen - tilføyelsen av ordet «ny» i innledningen - gjør det klarere at en arealplan ikke legger bånd på igangværende bruk, men bare har betydning for bruksendringer. Dette er i samsvar med gjeldende rett. Hva slags endringer i arealbruken planen er til hinder for, beror på planens innhold. Det vanlige vil være at den bare rammer ny virksomhet av annen karakter enn den igangværende. Men det kan også være at en plan er til hinder for mer intensiv eller omfattende bruk av samme art som igangværende. I så fall bør det gå klart frem av planen hvilket omfang nåværende bruk har.

Annet ledd bestemmer at arealplanen aldri kan gjøre noen endring i det som følger av fredning etter kap III-V. Ved områdevern innenfor planområdene vil det derfor være bestemmelsene i vernevedtaket som regulerer areal-

bruken. Flora- og faunafredningen etter kap IV er imidlertid ikke til hinder for arbeid og virksomhet som finner sted i henhold til en godkjent plan, jf. §§ 28 annet ledd og 30 annet ledd. Kulturminner som er fredet etter §§ 39 og 40 jf. § 42, må imidlertid respekteres så lenge det ikke er gitt særskilt tillatelse etter § 57 eller 58.

Tredje ledd inneholder en dispensasjonshjemmel, jf. for fastlandet plan- og bygningsloven § 7. En slik dispensasjonshjemmel finnes ikke i arealplanforskriften. Dispensasjonsadgangen gjelder bare i forhold til utfyllende bestemmelser etter § 49 sjette ledd bokstav a. Strider virksomheten mot det kartfestede arealbruksformål, jf. § 49 tredje ledd, må arealplanen endres før virksomheten kan iverksettes. Utfyllende retningslinjer etter § 49 sjette ledd bokstav b er ikke rettslig bindende, slik at det her ikke er behov for noen lovhjemmel for å gjøre unntak.

Tredje ledd er utformet slik at det ikke trengs noe særskilt vedtak om unntak fra utfyllende bestemmelser i planen. Unntaket kan gis under ett med tillatelse etter §§ 57 eller 58, men det bør gå uttrykkelig frem av tillatelsen at det er gjort unntak fra en utfyllende bestemmelse i planen.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 11.6.

Til § 54 (midlertidig forbud mot virksomhet og fradeling)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 53.

Paragrafen avløser arealplanforskriften § 10, jf. for fastlandet plan- og bygningsloven § 33. Den gir hjemmel for et midlertidig forbud mot tiltak og fradeling som ellers ville være tillatt i henhold til eksisterende arealplan.

Et forbud etter § 54 skal gi tid for en effektiv revurdering av planen for et delområde. Av hensyn til tiltakshaveren som har basert seg på en foreliggende arealplan, er utgangspunktet at en slik revurdering må skje i løpet av et år, men denne fristen kan forlenges av departementet. Midlertidig forbud etter § 54 vil være mest praktisk som reaksjon på en melding etter § 58, men kan nedlegges uten hensyn til om det foreligger noen slik melding.

Til § 55 (statlig arealplan)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 54.

Paragrafen avløser arealplanforskriften § 9, jf. for fastlandet plan- og bygningsloven § 18. Paragrafen gir departementet hjemmel til å utarbeide og vedta eller endre en arealplan etter kap VI.

Reglene i kapittel VI gjelder i utgangspunktet for en statlig arealplan. Det gjelder fullt ut for kapitlets formål og de materielle bestemmelser i kapitlet (§§ 47, 49, 53 og 54). Av de øvrige bestemmelsene vil § 49 første og annet ledd stadig ha betydning i forhold til en statlig arealplan, men en lokalt initiert endring i en vedtatt statlig arealplan kan neppe ventes godkjent uten at det er skjedd vesentlige endringer i de forhold som begrunnet den statlige arealplanen. Revisjonsarbeid etter § 49 annet ledd bør derfor ikke omfatte en statlig arealplan uten at det på forhånd er avklart med departementet. For utarbeiding av en statlig arealplan gjelder § 50 slik at departementet trer i stedet for den ordinært planansvarlige. Innsigelsesadgangen har ingen reell betydning når det gjelder statlig arealplan; innvendinger som ellers ville begrunne innsigelse,

kan i stedet avklares ved at det aktuelle departementet besørger at saken tas opp i regjeringen. Av reglene i § 52 er det derfor bare fjerde og femte ledd som gjelder tilsvarende for departementet ved en statlig arealplan. Når en tiltaks-haver vil gi melding etter § 58 om virksomhet i henhold til en statlig arealplan, skjer det på vanlig måte overfor den ordinært planansvarlige og Sysseلمانnen.

Til § 56 (lokalisering av bosetting og næringsvirksomhet)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 55.

Paragrafen inneholder et lokaliseringsdirektiv med sikte på bosetting og næringsvirksomhet. Rettslig sett har det samme status som prinsippene for myndighetsutøving i § 7-10 og det overordnede prinsipp for flora- og faunaforvaltning i § 24.

Hovedregelen etter § 56 er at bosetting og næringsvirksomhet lokaliseres til planområdene. Dette må tillegges vekt ved avgjørelse av søknader etter § 57 til næringsvirksomhet utenfor planområdene. Bestemmelsen er også ment som et direktiv til den enkelte næringsutøver uten karakter av rettsplikt, blant annet med sikte på planlegging av ny virksomhet. Det er imidlertid former for næringsvirksomhet som den ikke kan anvendes på, jf. modifikasjonen «som hovedregel». Eksempler på dette er cruiseturisme, fangstanlegg og fiske. Også for annen stedbundet næring, som bergverksdrift, kan ikke prinsippet i § 56 anvendes uavkortet, men her kan det i stedet bli aktuelt å innføre eller utvide et planområde i medhold av § 47 første ledd.

Uansett om næringsvirksomhet og bosetting blir lokalisert innenfor eller utenfor planområdene, gjelder det generelle direktivet om lokalisering slik at miljøulempene blir minst mulig. Dette direktivet har samme rettslige status som direktivet om lokalisering i planområdene. Det må derfor oppfylles gjennom behandlingen av arealplaner og søknader om tillatelse etter §§ 57-58. Ved forberedelsen av arealplaner vil dokumentasjon etter § 49 femte ledd av hvordan miljøhensyn blir ivaretatt gjennom planen, være et viktig virkemiddel. Ved behandling av søknader etter § 57 vil konsekvensutredninger etter §§ 59-60 være et sentralt hjelpemiddel.

Når man vurderer lokalisering for å gjøre miljøulempene minst mulig, må det legges vekt på både virkninger for naturmiljøet og i forhold til kulturminner, og ulemper for fastboende og eventuelt tilreisende, samt for annen næringsvirksomhet.

Forskning kan som utgangspunkt ikke regnes som næringsvirksomhet (selv om det må tas forbehold for forskning som er en integrert del av næringsvirksomhet). Tvert om vil forskningstemaet - naturlige prosesser i og påvirkning av uberørt natur - ofte tilsi at forskningsvirksomheten legges utenfor planområdene. Tyngre forskningsinstallasjoner bør imidlertid så lang det er mulig lokaliseres til planområdene, og all forskningsvirksomhet bør innrettes med sikte på å volde så små ulemper for miljøet som mulig.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.2.

Til § 57 (krav om tillatelse utenfor planområder og i planområder uten godkjent plan)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999: 21 § 56.

Paragrafen avløser naturvernforskriften §§ 6-8, kulturminneforskriften § 11 første ledd og røyeforskriften § 6. Den har ingen direkte parallell i fastlandslovgivningen, men første ledd bokstav b tilsvare forurensningsloven § 7 jf. § 11, og bokstav d tilsvare kulturminneloven § 8.

Paragrafen regulerer i hvilken utstrekning en ny virksomhet utenfor planområder må ha særskilt tillatelse. Den gjelder også for ny virksomhet i et planområde der det ikke foreligger noen godkjent arealplan etter lovens kap VI.

Første ledd angir hvilke virksomheter som må ha tillatelse. Bestemmelsen omfatter de tiltak som er nevnt i naturvernforskriften § 6 første og annet ledd, men er mindre kasuistisk utformet.

Bokstav a omfatter alle slags terrenginngrep. Som terrenginngrep regnes alle tiltak på land og i havet, som medfører graving, sprengning eller utfylling i terrenget, og konstruksjoner og anlegg - herunder byggverk - som er fast forbundet med grunnen. Påbygg i høyden på en etablert sokkel, konstruksjon eller bygning må vurderes etter bokstav f. Plassering av løse gjenstander - for eksempel campingvogner og meiehytter - kan derimot ikke regnes som terrenginngrep, men kan reguleres med forskrift etter bokstav e eller etter § 74. Inngrep i vassdrag, som endring av vassdragets løp, oppmudring, utdyping, utvidelse og utfylling, regnes som terrenginngrep etter bokstav a. I grensetilfelle bør det legges vekt på hvilke miljøvirkninger virksomheten kan føre med seg.

Bokstav b setter krav om tillatelse for virksomhet som kan volde forurensning. Hva som regnes som forurensning, følger av definisjonen i § 3 bokstav a. En virksomhet må ha tillatelse selv om det bare skyldes et samvirke med andre påvirkningsfaktorer at det kan volde forurensning som omfattes av definisjonen. Det kreves ikke etter bokstav b at virksomheten med sikkerhet vil volde forurensning; det er tilstrekkelig at det er en risiko for det, jf. «kan». At tiltakshaveren treffer foranstaltninger for å unngå utslipp til miljøet er uten betydning for om tillatelse er nødvendig etter bokstav b, men kan ha stor betydning for vurderingen av om tillatelse bør gis.

Bokstav c stiller krav om tillatelse for overnattingstilbud som retter seg mot allmennheten, jf. i dag naturvernforskriften § 6 første ledd nr. 2. Bokstav c retter seg mot driften uavhengig av om det iverksettes fysiske arbeider, og omfatter også etablering av teltplass. Den samlede kapasitet av de forskjellige overnattingstilbud vil ha stor betydning for hvilken belastning som svalbardnaturen vil bli utsatt for fra ferdsel og turisme.

Bokstav d gjelder også virksomhet i sikringssonen rundt et fredet kulturminne.

Bokstav e har karakter av en sekkebestemmelse, som gir departementet adgang til å fastsette ved forskrift at miljøbelastende virksomhet som ikke fanges opp av de øvrige alternativer, må ha tillatelse.

Bokstav f omfatter endringer i eksisterende anlegg eller bruken av det, forutsatt at endringen gir anlegget en annen karakter eller gir nye virkninger for naturmiljøet. Under bokstav f går påbygg og vesentlige forandringer i et anlegg eller en konstruksjon, for eksempel av en oppført hytte og vesentlige

endringer i bruken av en hytte. Typiske eksempler på det siste vil være at en hytte oppført til fangst eller forskningsformål tas i bruk som fritidshytte, eller at en fritidshytte tas i bruk i reiselivsnæringen. Tiltakshaveren kan kreve at Sysselmannen avgjør om det er nødvendig med tillatelse i et slikt tilfelle, jf. tredje ledd.

Annet ledd første punktum innebærer at det ikke kan foretas noen form for inngrep i terrenget - for eksempel som forberedende arbeider - uten at det er gitt tillatelse. *Annet punktum* stiller krav om at søknaden skal redegjøre for hvilken betydning virksomheten kan få for miljøet. Medfører § 59 at det skal utarbeides en konsekvensutredning, skal den følge med. Ellers behøver ikke redegjørelsen etter annet punktum å hvile på konkrete undersøkelser, eller bygges på reglene om særskilt konsekvensutredning etter § 59. Kravet til redegjørelse må da avpasses etter virksomhetens omfang og formodentlige miljørisiko.

Tredje punktum åpner adgang for departementet til å gi forskrift om at søknaden skal sendes på høring eller legges ut til offentlig ettersyn før den avgjøres. Bestemmelsen har særlig til formål å sikre at lokalsamfunnets synspunkter kan komme frem, og er særlig tenkt utnyttet med sikte på lokale folkevalgte organer og organisasjoner i lokalsamfunnet. I forhold til berørte private parter vil forvaltningsloven regulere spørsmålet om forhåndsvarsling, jf. forvaltningsloven § 16.

Det anses ikke nødvendig med noen frist for når en søknad skal sendes inn. I realiteten gjelder dette et spørsmål om hvor lang tid søknadsbehandlingen ventelig vil ta, noe som heller bør løses for eksempel ved serviceerklæringer fra sysselmannens side.

Bestemmelsene i første ledd om når det kreves tillatelse, kan by på grensetilfelle og avgrensingsproblemer. For en tiltakshaver kan det være av betydning å få avklart om en virksomhet er av en slik art eller størrelse at det må søkes om tillatelse. *Tredje ledd* bestemmer derfor at tiltakshaveren kan kreve at Sysselmannen avgjør dette særskilt dersom han eller hun legger frem de opplysninger om virksomheten som Sysselmannen finner tilstrekkelige til å avgjøre om det trengs tillatelse. Også en slik avgjørelse må regnes som et enkeltvedtak som kan påklages.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.3, og i NOU 1999:21 kap 8.2.

Til § 58 (virksomhet i planområder med godkjent plan)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 57.

Paragrafen regulerer behandlingen av ny virksomhet i planområder med godkjent plan. Den avløser arealplanforskriften § 8 og naturvernforskriften § 7.

Etter *første ledd første punktum* skal tiltakshaveren gi melding om planlagt ny virksomhet i planområdet. Meldepliktig er virksomhet som nevnt i § 57 første ledd, riving og fradeling. Når paragrafen senere bruker uttrykket virksomhet, omfatter dette alle de tre kategoriene, og bare disse. Meldingen kan gis av tiltakshaveren selv eller av noen på hans eller hennes vegne, for eksempel en entreprenør. Ved fradeling gis meldingen naturlig av grunneieren. Meldingen gis til den planansvarlige og til sysselmannen. Med tanke på utviklingen i

lokalforvaltning på Svalbard kan departementet bestemme at meldingen skal gis til et annet organ enn sysselmannen. *Annet punktum* bestemmer at meldingen må inneholde tilstrekkelige opplysninger til å vise at virksomheten vil være i samsvar med planen. Andre krav til hva meldingen skal inneholde, kan fastsettes med hjemmel i § 100.

Annet ledd bestemmer at tiltakshaveren kan påbegynne virksomheten tre uker etter at meldingen er mottatt av adressatene etter første ledd, hvis det ikke foreligger forhold som nevnt i bokstav a til c. Før denne fristen er ute, kan det ikke gjøres noe inngrep i terrenget. Etter *bokstav a* gir ikke meldingen grunnlag for å påbegynne virksomheten dersom den vil være i strid med planen, enten det er det kartfestede arealbruksformålet eller utfyllende bestemmelser til planen. Før virksomheten kan påbegynnes, må da enten planen endres, eller det må foreligge tillatelse dersom det bare er de utfyllende bestemmelser til planen som virksomheten støter an mot. Etter *bokstav b* kan virksomheten heller ikke påbegynnes dersom Sysselmannen har nedlagt midlertidig bygge- og deleforbud etter § 54. Endelig er det etter *bokstav c* nødvendig med tillatelse i visse situasjoner, jf. tredje ledd.

Tredje ledd bestemmer når det kreves tillatelse til en virksomhet som det er gitt melding for. Dette gjelder i fire situasjoner. Etter *bokstav a* vil tillatelse være nødvendig dersom ikke planen er tilstrekkelig detaljert nok når det gjelder størrelse og utførelse av virksomheten, eller dersom den meldte virksomheten går ut over det som de utfyllende bestemmelser fastsetter om størrelse eller utførelse. Etter *bokstav b* vil hovedregelen være at virksomheten må ha tillatelse dersom den kan virke skjemmende eller volde forurensning. Det siste gjelder ikke hvis det er tale om bolig, fritidshus eller forretning der de forurensende utslipp holder seg innenfor de rammer som er fastsatt i planens utfyllende bestemmelser. Er det ikke satt noen utfyllende bestemmelser om forurensning, vil det også her være nødvendig med tillatelse. Anlegg som kan virke skjemmende trenger også tillatelse etter denne bestemmelsen, noe som gir mulighet for å stille vilkår til anlegget for å gjøre det minst mulig skjemmende. Avfallsanlegg er et typisk eksempel på anlegg som vil kunne trenge tillatelse etter denne bestemmelsen. *Bokstav c* gjør det nødvendig med tillatelse hvis virksomheten kan få virkninger for natur eller kulturminner utenfor planområdet (for eksempel et større overnattingssted). *Bokstav d* skal sikre at virksomhet som kan ha betydelige og langvarige miljøvirkninger, får en konkret vurdering basert på en slik konsekvensutredning som skal utarbeides etter § 59.

For vurderingen av om tillatelse skal gis, vil det være nødvendig med flere opplysninger fra tiltakshaveren enn meldingen etter første ledd normalt gir. I forskrift etter § 100 kan det gis nærmere regler om hvordan opplysningene skal fremskaffes og om overgangen fra meldingsbehandling til vurdering av spørsmålet om tillatelse.

Fjerde ledd fastslår at en virksomhet i strid med planen som utgangspunkt ikke kan settes i gang uten planendring, men at det er tilstrekkelig med tillatelse fra Sysselmannen dersom det bare er de utfyllende bestemmelser til planen som virksomheten støter an mot.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.3, og i NOU 1999:21 kap 8.2.4.2.

Til § 59 (særskilt konsekvensutredning)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 58.

Paragrafen er ny, og avløser naturvernforskriften § 9, jf. for fastlandet pbl kap VII-a. Reglene om konsekvensutredning bidrar til å realisere prinsippet i Grunnloven § 110 b annet punktum.

Paragrafen regulerer når det skal utarbeides en særskilt utredning av hvilke konsekvenser en planlagt virksomhet vil ha for miljøet og eventuelt konsekvenser for øvrig. Men også i andre saker skal det redegjøres for hvilken betydning den omsøkte virksomheten kan få for miljøet, jf. § 57 annet ledd annet punktum og forvaltningsloven § 17 første ledd.

Første ledd angir hvilke virksomheter som må konsekvensutredes. Grunnvilkåret er at det er tale om virksomhet som krever tillatelse etter § 57 eller andre bestemmelser i loven. For øvrig skilles det mellom virksomhet som kan få virkninger for naturmiljøet utenom planområdene, og virksomhet som bare vil ha konsekvenser for miljøet i planområdene. I første tilfelle skal det etter *bokstav a* utarbeides konsekvensutredning dersom virksomheten kan få mer enn ubetydelig virkning for naturmiljøet. Er det bare tale om virkninger i planområdet, er terskelen etter *bokstav b* høyere for at det skal være nødvendig å utarbeide konsekvensutredning - da må virksomheten kunne få betydelig og langvarig virkning for miljøet i planområdet (jf. kravet om tillatelse etter § 58 tredje ledd bokstav d). Ved vurderingen skal det legges vekt på om virkningene kan tenkes å bli omfattende og berøre sjeldne miljøverdier, og om de er irreversible eller av lang varighet. For enkeltstående handlinger vil det sjelden være nødvendig med konsekvensutredning, men det kan ikke utelukkes.

Hva som nærmere ligger i kriteriene, kan avklares av Sysselemannen i det enkelte tilfelle i medhold av *fjerde ledd*. Sysselemannen kan da også fritas for konsekvensutredning, noe som kan være aktuelt for virksomhet som går inn under bokstav a og bare vil ha begrensede, oversiktlige og velkjente virkninger. En presisering av hva slags virksomhet som det skal - eller ikke skal - foretas konsekvensutredning for, kan også skje ved forskrift etter fjerde ledd.

EU-direktivet om konsekvensutredninger (85/337/EØF) med senere endringer er innlemmet i EØS-avtalen, men er ikke bindende for Svalbard. Det er gjennomført i norsk rett ved endringer i plan- og bygningsloven kap VII-a og forskrift 13. desember 1996 nr. 1145, som ikke gjelder for Svalbard. Mange av de virksomheter som skal konsekvensutredes etter forskriften, er i praksis ikke aktuelle på Svalbard. Men dersom det på Svalbard planlegges virksomheter som ville trenge konsekvensutredning på fastlandet, må man uten videre legge til grunn at de skal konsekvensutredes etter loven her. Plikten til å foreta konsekvensutredninger for nye virksomheter på Svalbard etter første ledd vil imidlertid rekke lenger enn forskrift 13. desember 1996 gjør på fastlandet. Dette er en konsekvens av at miljømålene settes høyere på Svalbard.

Ved at første ledd legger plikten til å få utarbeidet konsekvensutredning på tiltakshaveren, følger det også at tiltakshaveren selv må bekoste konsekvensutredningen.

Annet ledd presiserer i *første punktum* at konsekvensutredningen skal tjene som grunnlag for vurdering og avgjørelse av søknaden. Som vurderingsgrunnlag vil det ha betydning både for høringsinstanser og avgjørelsesinstanser. Hensikten med en konsekvensutredning er altså ikke generell kunn-

skapsinnsamling, og dette vil ha betydning for opplegg, innhold og utforming av konsekvensutredningen. Avhengig av kunnskapsstatus for miljøet vil det være nødvendig med feltobservasjoner for å klarlegge den aktuelle miljøtilstanden før det kan sies noe nærmere om virkninger som den omsøkte virksomheten kan få, og med sannsynlighetsanslag for at virkningene inntreffer. Som regel bør det ikke kreves generelle virkningsstudier som har sterkere karakter av grunnforskning som del av utredningsarbeidet, men det kan tenkes tilfelle - særlig ved planer om omfattende naturinngrep - hvor en forsvarlig konsekvensutredning forutsetter en høyning av den alminnelige kunnskap om miljøvirkninger av naturinngrep.

Konsekvensutredningen skal belyse virksomhetens virkninger for miljøet (både naturmiljøet, kulturminner og - hvis aktuelt - miljøet i bosettingene), og kan etter *annet punktum* også omfatte andre virkninger for lokal bosetting og for annen lovlig virksomhet. Dette bør normalt fastsettes når det gjelder konsekvensutredning av virksomhet i planområdene. Utredningen skal etter *tredje punktum* foretas på grunnlag av et utredningsprogram som Sysselmannen har godkjent. Utredningsprogrammet vil angi nærmere hva som skal utredes, hvem som skal stå for det, og frister for utredningsarbeidet.

Tredje ledd kobler konsekvensutredningen til søknadsbehandlingen. Etter *første punktum* må tiltakshaveren sende forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram til Sysselmannen tidligst mulig. Dette er i tråd med tilsvarende frist i plan- og bygningsloven, jf. § 33-3. Hvis en konsekvensutredning for virksomheten forutsetter flerårige inventeringer for å fange opp mulige sesongmessige variasjoner, eller andre feltundersøkelser som er avhengige av bestemte klimatiske forhold, må det påregnes at utredningsarbeidet vil pågå i flere år før en søknad kan sendes inn. Konsekvensutredningen skal foreligge før søknaden sendes inn, slik at tiltakshaveren blir oppfordret til å vurdere og utforme søknaden på bakgrunn av resultatene i konsekvensutredningen, jf. forutsetningen i § 60 første ledd første punktum. Blir det sendt inn søknad etter § 57 for en virksomhet som trenger konsekvensutredning, uten at det er sendt forhåndsmelding etter § 59 tredje ledd, kan Sysselmannen etter *annet punktum* avvise søknaden uten realitetsbehandling, og skal gjøre det dersom det ikke treffes avgjørelse etter fjerde ledd annet punktum om at konsekvensutredning er nødvendig.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrift om konsekvensutredning. En slik forskrift vil bli gitt innen loven trer i kraft. I en slik forskrift kan det blant annet fastsettes krav til forhåndsmelding og forslag til utredningsprogram, krav til innhold og utforming av konsekvensutredningen, og regler om behandlingen av forslag til utredningsprogram og godkjenning av konsekvensutredning.

Sysselmannens avgjørelse etter *fjerde ledd annet punktum* om plikten til å foreta konsekvensutredning må regnes som selvstendige enkeltvedtak etter forvaltningsloven som kan påklages av tiltakshaveren eller andre med rettslig klageinteresse. Også en avvisning etter tredje ledd annet punktum er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Avgjørelser om utredningsprogram etter annet ledd bør derimot regnes som prosessledende avgjørelser.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.4.

Til § 60 (bruk av særskilt konsekvensutredning)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 59.

Paragrafen er ny. I fastlandslovgivningen har bestemmelsen sin parallell i plan- og bygningsloven §§ 33-6, 33-7 og 33-10.

Første ledd første punktum har et særskilt krav til søknadens innhold når det utarbeides konsekvensutredning, idet søknaden skal vise hvordan det er tatt hensyn til konsekvensutredningen. Bestemmelsen tar sikte på å oppfordre tiltakshaveren til å utforme søknaden slik at virksomheten vil få minst mulig miljømessige og andre skadevirkninger. *Annet punktum* bestemmer at søknad og konsekvensutredning skal sendes på høring under ett. Dette skjer etter de regler for høring og utlegging til offentlig ettersyn som er fastsatt i forskrift etter § 57 annet ledd tredje punktum.

Annet ledd første punktum gir Sysselmannen hjemmel til å kreve tilleggsutredninger ut over det som utredningsprogrammet har fastsatt, dersom de foretatte utredninger eller høringen - eller andre kilder - avdekker forhold som hittil ikke har vært utredet, og som kan ha vesentlig betydning for virksomhetens virkninger for miljøet. Bestemmelsen har karakter av en sikkerhetsventil, idet utgangspunktet er at utredningsprogrammet skal være bestemmende for hva som skal utredes.

Annet punktum medfører at det ikke kan gis noen tillatelse etter § 57 før Sysselmannen har godkjent at plikten til å utarbeide konsekvensutredning er oppfylt. En slik godkjenning skal gis når utredningsprogrammet er fullført på forsvarlig måte og det ikke er grunn til å kreve tilleggsutredninger etter første punktum. Sysselmannens godkjenning bør regnes som en prosessledende avgjørelse i forhold til forvaltningsloven. Bestemmelsen skal sikre at konsekvensutredningen blir tatt i betraktning ved avgjørelsen av søknaden. Normalt vil det heller ikke være grunn til å ta stilling til søknaden før det foreligger en fullført konsekvensutredning.

Tredje punktum gjør at det som hovedregel må kreves ny konsekvensutredning dersom virksomheten ikke er påbegynt innen fem år etter at tillatelsen ble gitt. Bakgrunnen for bestemmelsen er at både miljøtilstanden og miljøbelastningen kan ha endret seg i løpet av den tiden som er gått, slik at den tidligere konsekvensutredningen ikke lenger er noe dekkende grunnlag for å vurdere virksomheten. Men utredningsprogrammet for en ny konsekvensutredning kan ofte bli betydelig enklere enn det opprinnelige. Tillatelsen selv vil bortfalle når det er gått fem år, jf. § 63 tredje ledd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.5.

Til § 61 (avgjørelse av søknaden)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 60.

Paragrafen gir regler om vilkår og om begrunnelse og underretning ved avgjørelse av søknader etter § 57 eller 58 tredje ledd. Den kan sies å avløse naturvernforskriften § 10, men innebærer at miljøvernmyndigheten stilles vesentlig friere i avgjørelsen.

Første ledd stiller særskilte krav til begrunnelsen for vedtaket, som kommer i tillegg til de alminnelige regler i forvaltningsloven kapittel V. Begrunnelsen skal vise hvordan en særskilt konsekvensutredning i saken med inn-

komne uttalelser er vurdert og den betydning de har hatt for avgjørelsen. Dette skal sikre at konsekvensutredningen får reell betydning for miljøvernmyndighetens behandling.

Annet ledd gir regler om vilkår i tillatelsen. Som utgangspunkt vil adgangen til å sette vilkår bero på den ulovfestede, alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs lære. Etter denne beror adgangen til å sette vilkår på en samlet vurdering av hvilken saklig sammenheng det er mellom vilkåret og vedtaket for øvrig, og hvor inngripende vilkåret er. *Første punktum* innebærer at det som utgangspunkt kan settes de vilkår som er tjenlige til å fremme formålet med loven, jf. § 1. Det ligger også i denne bestemmelsen at det bør gjøres for å unngå at virksomheten - så langt råd er - påvirker miljøtilstanden. Etter *annet punktum* kan det stilles som vilkår i tillatelsen at tiltakshaver stiller sikkerhet for kostnader i forbindelse med opprydding etter § 64.

Etter *tredje punktum* skal det vanligvis settes vilkår om at tiltakshaveren foretar en løpende overvåking av miljøtilstanden i samsvar med § 62, dersom den tillatte virksomheten har krevd utarbeidelse av konsekvensutredning etter § 59. Det må likevel vurderes i det enkelte tilfelle om det er grunn til å sette et slikt vilkår, og hvilket omfang en slik overvåking bør ha. Har konsekvensutredningen vist klart at det ikke er noen fare for miljøpåvirkning av betydning, vil det neppe være noen grunn til å sette vilkår om overvåking etter § 62.

Tredje ledd gir enhver som har engasjert seg i saken ved å avgi høringsuttalelse, krav på å bli underrettet om vedtaket, selv om vedkommende ikke har partsstilling etter forvaltningsloven.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.5.

Til § 62 (overvåking og tiltak mot uforutsette virkninger)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 61

Paragrafen er ny. Den har en parallell i Antarktiskforskriften § 13. Den skal sikre at tiltakshaveren tar et løpende ansvar for de virkninger virksomheten får for miljøet.

Overvåking etter § 62 skal bare finne sted når det er fastsatt som vilkår i tillatelsen, jf. § 61. Normalt vil det bare være aktuelt for virksomhet der det er utført en konsekvensutredning som viser at det er fare for påvirkning av miljøet. I tillatelsen kan det fastsettes nærmere hvem som skal utføre overvåkingen eller hvem som i egenskap av tiltakshaver (jf. § 3 bokstav o) er ansvarlig for at den blir utført. Er det flere virksomheter som påvirker miljøtilstanden, kan de gis pålegg om å samarbeide om et felles overvåkingsprogram for å redusere kostnadene til det.

Overvåkingen skal fange opp både virkninger som er forutsett (*første ledd bokstav a*) og uforutsette virkninger (*bokstav b*).

Sysselemannen kan kreve tilgang til de opplysninger overvåkingen gir, jf. § 89. *Annet ledd* bestemmer dessuten at tiltakshaveren av eget tiltak skal varsle Sysselemannen dersom det avdekkes uforutsette virkninger for miljøet. Er det tale om en overtredelse av regelverket må den ansvarlige treffe nødvendige tiltak for å stanse eller begrense virkningene i samsvar med § 93.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.5.

Til § 63 (endring, omgjøring og bortfall av tillatelse)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 62.

Paragrafen avløser naturvernforskriften §§ 11 og 16, jf. for fastlandet forurensningsloven § 18.

Første ledd gir adgang til omgjøring når det foreligger en særskilt omgjøringsgrunn som nevnt i bokstav a-g. Bestemmelsen gjelder både for tillatelser etter §§ 57 og 58 og for andre tillatelser og dispensasjoner (unntak) gitt etter loven her, jf. likevel den særskilte omgjøringshjemmelen for enkelttillatelser til motorferdsel i § 84 annet ledd. Omgjøringen kan bestå i helt eller delvis tilbakekall av tillatelsen, i supplerende tilleggsvilkår av større eller mindre omfang, og i at vilkår frafalles. Omfanget av omgjøringen må bero på omgjøringsgrunnen i det enkelte tilfelle.

Bokstav a gir adgang til omgjøring for å unngå skadevirkninger på miljøet som ikke ble forutsett da tillatelsen ble gitt. Bestemmelsen medfører altså at risikoen for uforutsette miljøskader ligger på tiltakshaveren.

Bokstav b gir adgang til omgjøring når miljøulempene kan reduseres uten uforholdsmessig kostnad. I realiteten betyr dette at det må ha skjedd endringer på kostnadssiden etter at tillatelsen ble gitt. Ved vurderingen av hva som skal anses for «uforholdsmessig», må det legges vekt på både hvilken reduksjon i miljøulempene som kan oppnås og på kostnadenes størrelse, både absolutt og i forhold til de tidligere kostnader og på de totale investeringer i tiltaket. Hensynet til tiltakshaverens økonomi kan bare spille inn ved den skjønnsmessige vurdering av om omgjøringsadgangen bør brukes.

Bokstav c er en nyskaping på bakgrunn av utviklingen i internasjonal miljørett. Den gir hjemmel for å gjennomføre internasjonale forpliktelser med miljøkrav også i forhold til eksisterende virksomhet med tillatelse. Bestemmelsen kan ikke brukes til å gjennomføre internasjonale forpliktelser som bare er bindende for fastlandet og ikke er gjort gjeldende for Svalbard.

Bokstav d må ses i sammenheng med prinsippet om miljømessig teknologi i § 10, og gir adgang til å pålegge bruk av ny teknologi, eller stille krav som forutsetter introduksjon av ny teknologi, dersom dette kan redusere miljøulempene vesentlig.

Bokstav e svarer til naturvernforskriften § 16 bokstav a, og er dels et forebyggende tiltak, dels en sanksjon ved mer graverende overtredelser av regelverket.

Bokstav f svarer til naturvernforskriften § 16 bokstav c og kan fungere både som en sanksjon bak § 90 og som et middel til å sette vilkår mv. som er enklere å dokumentere etterlevelsen av.

Bokstav g svarer til naturvernforskriften § 16 bokstav b og medfører at det blir adgang til å tilbakekalle en tillatelse eller - mer praktisk - stille skjerpede krav til opprydding og forebyggende tiltak dersom tiltakshaveren ikke stiller pålagt sikkerhet etter §§ 61 eller 64 annet ledd.

Annet ledd første punktum gir en generell omgjøringsadgang når det er gått ti år siden vedtaket. Ved beregning av tiårsfristen er det uten betydning hvor lang tid som er gått siden virksomheten ble operativ. Men i vurderingen av om omgjøringsadgangen skal brukes, vil det etter omstendighetene være grunn til å legge vekt på inntjeningstiden. Tiårsfristen er for øvrig vesentlig lenger enn den femårsfrist fra mottakelse av meldingen som naturvernfor-

skriften § 11 annet ledd hadde. Forlengelsen må ses i sammenheng dels med at tillatelsessystemet og konsekvensutredninger vil gi en grundigere saksbehandling og mindre behov for omgjøring etter kort tid enn tilfellet var ved meldingssystemet etter naturvernforskriften, og dels i sammenheng med at antallet spesifiserte omgjøringsgrunner i første ledd er betydelig utvidet.

Annet ledd annet punktum gir en generell adgang til å lempe på begrensninger og vilkår i en tillatelse innenfor rammen av tillatelsen. Dette må skje i lys av føre vår-prinsippet i § 7. Men det kan forekomme at man på grunn av dette prinsippet har satt begrensninger eller vilkår i tillatelsen som erfaringen så viser ikke er nødvendige for å unngå miljøskader. I så fall gir annet punktum grunnlag for omgjøring.

Tredje ledd skal sikre at virksomheten ved igangsetting er tilpasset forholdene som søknaden og tillatelsen er bygget på. Dersom det har gått lengre tid uten at tillatelsen er benyttet, kan ulike faktorer ha endret seg, og virksomheten må vurderes på nytt. Tidsgrensen er satt til fem år.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.6.

Til § 64 (opprydding)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 63.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 14 (unntatt annet ledd annet punktum, som avløses av § 99), jf. for fastlandet forurensningsloven § 20. Den knesetter et prinsipp om tilbakeføring til naturlig tilstand etter endt virksomhet. Dette krysses av hensynet til å bevare kulturminner om menneskers virksomhet og forhold til naturen på Svalbard. Bestemmelsen gjelder i prinsippet uavhengig av om tiltaket har tillatelse etter § 57 eller § 58 tredje ledd, eller ikke.

Første ledd fastslår en alminnelig tiltakspålyst for å unngå at et tiltak etter nedlegging eller driftsstans vil volde skade på miljøet, og i rimelig tid på forhånd varsle Sysselmannen om nedlegging eller driftsstans der dette kan forårsake nye miljøulemper. Hva som er «rimelig tid», må ses i lys av den konkrete situasjon - det kan ikke ventes at tiltakshaveren gir melding før nedlegging eller driftsstans må påregnes eller er besluttet. Meldingen til Sysselmannen kan etter omstendighetene gi grunnlag for å stille supplerende krav i medhold av § 63, jf. særlig første ledd bokstav a, og § 65 annet ledd, som gjelder i tillegg til Sysselmannens adgang til å gi pålegg etter § 64 annet ledd.

Hvis det er uvisst hvem som er ansvarlig, eller den ansvarlige ikke har midler, kan opprydding finansieres av Svalbards miljøvernfond (jf. § 98) eller over Sysselmannens budsjett.

Annet ledd første og annet punktum fastslår en generell oppryddingsplikt, slik at alt som er tilført området, skal fjernes og området føres tilbake til sin opprinnelige tilstand. Ved terrenginngrep - for eksempel utfylling - kan det imidlertid gjøre ny skade å foreta en tilbakeføring. Om oppryddingsplikten skal gjelde her, bør vurderes av Sysselmannen i det enkelte tilfelle, jf. fritakshjemmelen i sjette ledd. Omfanget av oppryddingen og tilbakeføringen og anvisning på miljøvennlige fremgangsmåter kan ellers gis ved pålegg etter *annet ledd tredje punktum*. Arbeidet med opprydding og tilbakeføring skal skje på tiltakshaverens kostnad. Etter *annet ledd fjerde punktum* kan Sysselmannen kreve sikkerhet stilt for dette.

Tredje ledd bestemmer at den planansvarlige skal gi Sysselmannen melding så tidlig som mulig om avvikling og fraflytting av et lokalsamfunn i et planområde. Omfanget av opprydding og bevaring bør da klarlegges i en plan. Det vil bero på omstendighetene hvem som bør stå for arbeidet med en slik plan - fortrinnsvis den planansvarlige eller Sysselmannen - og Sysselmannen avgjør dette. I disse tilfelle vil en fullstendig opprydding - det vil si rasering av samtlige anlegg i lokalsamfunnet - ikke komme på tale, noe som bør fastslås ved vedtak etter sjette ledd.

Fjerde ledd gir regler for gjenoppstart av virksomhet med tillatelse etter §§ 57 eller 58 som har vært nedlagt (stanset) i minst to år. Tiltakshaveren må da gi melding til Sysselmannen, som avgjør om det må søkes om ny tillatelse. Før denne avgjørelsen er truffet, kan ikke virksomheten startes opp igjen. Sysselmannens avgjørelse bør her ikke regnes som et selvstendig enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Femte ledd fastslår at eieren har oppryddingsplikt for etterlatte kjøretøy, fly, skip, annet fartøy og lignende, jf. til sammenligning forurensningsloven § 28 første ledd annet punktum jf. § 37 annet ledd. Med «og lignende» siktes det for eksempel til sleder.

Fritaksadgangen etter *sjette ledd* har betydning i forhold til oppryddingsplikten etter annet og tredje ledd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 12.7.

Til § 65 (alminnelige regler om forurensning)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 64.

Paragrafen avløser (sammen med § 93) naturvernforskriften § 12 første ledd og annet ledd første punktum. For fastlandslovgivningen, se forurensningsloven § 7 første, annet og fjerde ledd.

Første ledd fastsetter et alminnelig forbud mot å forurense eller volde fare for forurensning uten tillatelse etter §§ 57 eller 58. I stedet for forurensningslovens ordning med tillatelse i kraft av loven (forurensningsloven § 8) kommer regelen i § 58 om at boliger, fritidshus, forretninger og lignende kan etableres uten særskilt tillatelse hvis de er i samsvar med en arealplan som angir forurensningsmessige krav som tiltaket holder seg innenfor.

Annet ledd oppstiller en handleplikt når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven. Handleplikten kan konkretiseres gjennom pålegg fra en miljøvernmyndighet, i praksis Sysselmannen eller Statens forurensningstilsyn.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.2.

Til § 66 (miljøgifter)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 65.

Paragrafen er ny.

Første ledd gir forbud mot utslipp av miljøgifter. Med miljøgifter menes stoffer som er tungt nedbrytbare eller akkumuleres i levende organismer og som kan gi skader selv når stoffet forekommer i lave konsentrasjoner. Forbudet må dels ses i sammenheng med sentrale prioriteringer i forurensningspo-

litikken, dels med miljømålene for Svalbard og det forhold at deler av arktiske økosystemer kan være særlig sårbare for miljøgifter.

Annet ledd gjør unntak fra utslippsforbudet slik at det ikke rammer spor av miljøgifter som slippes ut ved vanlig husholdning, tjenesteyting eller annen aktivitet som medfører utslipp av tilsvarende omfang. Det er naturlig å forstå begrepet «spor» slik at det omfatter svært små mengder. Eksempel på sporutslipp kan være dannelselse av PAH i forbindelse med bålrensning.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra utslippsforbudet for eksisterende næringsvirksomhet. Slikt unntak kan gjøres også ved forskrift. Adgangen til å gjøre unntak for eksisterende virksomhet er primært tatt inn for å muliggjøre fortsatt drift for eksisterende kullkraftvirksomhet og gruvedrift. Et eventuelt unntak skal gis på nærmere betingelser, og det er en forutsetning at det skal stilles strenge krav til eventuelle tillatte utslipp av miljøgifter fra nevnte virksomheter. Prinsippet om best tilgjengelig teknologi, jf. § 10, må også ligge til grunn for eksisterende virksomhet.

Tredje ledd gir dessuten departementet hjemmel til å gjøre unntak fra utslippsforbudet for ny virksomhet. For ny virksomhet skal imidlertid unntaksadgangen tolkes meget snevert. Bestemmelsen er å anse som en sikkerhetsventil for tilfeller hvor forbudet utilsiktet er for absolutt. Med funnet forsvarlig menes at en virksomhet er funnet forsvarlig samlet sett, miljøgiftene inkludert.

Fjerde ledd gir hjemmel for departementet til å gi forskrift som gjør utslippsforbudet mer effektivt ved å forby innførsel eller bruk av bestemte produkter som inneholder miljøgifter på Svalbard. En tilsvarende hjemmel finnes i dag i produktkontrollloven § 4 første ledd bokstav e jf. § 14.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.3.

Til § 67 (utslipp fra skip)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 66 første ledd.

Paragrafen svarer i hovedsak til naturvernforskriften § 5 fjerde ledd.

Paragrafen regulerer utslipp av avfall fra skip og andre fartøy. For norske skip vil også sjødyktighetsloven 9. juni 1903 nr. 7 med forskrift 16. juni 1983 nr. 1122 om hindring av forurensning fra skip med mer gjelde. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for utenlandske skip i territorialfarvannet rundt Svalbard, jf. svalbardloven § 2, før sjødyktighetsloven med forskrifter eventuelt gis anvendelse, helt eller delvis, også på utenlandske skip som befinner seg i Svalbards territorialfarvann. Det vises til den foreslåtte endring av sjødyktighetsloven § 1 fjerde ledd i lovens § 103. Bestemmelsen har derfor den funksjon å etablere standardkrav for alle skip og maritime innretninger i sjøterritoriet og indre farvann ved Svalbard. For norske skip kan det gjelde mer omfattende krav etter de nevnte forskrifter, og også etter andre forskrifter som skal forebygge havforurensning fra skip.

Første punktum fastsetter et forbud mot å slippe ut avfall i sjøen fra skip eller annet fartøy. «Skip eller annet fartøy» må forstås i lys av definisjonen av motorisert fartøy i § 3 bokstav l, og omfatter alle fartøyer, medregnet småbåter, borefartøyer og andre maritime innretninger. Begrepet avfall er definert i § 3 bokstav b.

Annet punktum gjør noen mindre modifikasjoner i forbudet etter første punktum. Utslipp av matavfall fra småbåter er tillatt etter bestemmelsen. Utslipp av matavfall vil likevel i stor grad være forbudt for norske båter i henhold til forskrift 16. juni 1983 nr. 1122 om forurensning fra skip mm § 5-3 punkt 1.2.2 og 1.3, jf. § 1-2 nr. 1.

Det følger av definisjonen av avfall at utslipp av sanitært avløpsvann ikke rammes av forbudet i første ledd første punktum. Likevel unntas slikt utslipp uttrykkelig i bestemmelsen, noe som i realiteten innebærer et unntak fra hovedregelen i § 65 om plikten til å unngå forurensning. Om utkast av fisk gjelder forskrift 21. september 1994 nr. 881 om maskevidde, bifangst og minstemål m.m.

Forbudet i første ledd er absolutt i den forstand at det ikke kan fravikes ved tillatelse etter §§ 57 eller 58.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.4.

Til 68 (dumping og forbrenning av avfall eller annet materiale)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 66 første ledd.

Paragrafen avløser i hovedsak naturvernforskriften § 5 fjerde ledd.

Paragrafen regulerer dumping og forbrenning av avfall eller annet materiale. For norske skip vil også sjødyktighetsloven 9. juni 1903 nr. 7 og forskrifter 4. desember 1997 nr. 1442 og 1443 om henholdsvis forbud mot forbrenning til sjøs og om regulering av mudring og dumping i sjøen og vassdrag gjelde. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for utenlandsk skip i territorialfarvannet rundt Svalbard, jf. svalbardloven § 2, før sjødyktighetsloven med forskrifter eventuelt gis anvendelse, helt eller delvis, også på utenlandske skip som befinner seg i Svalbards territorialfarvann. Det vises til den foreslåtte endring av sjødyktighetsloven § 1 fjerde ledd i lovens § 103. Paragrafen har derfor den funksjon å etablere standardkrav for alle skip og andre maritime innretninger i sjøterritoriet og indre farvann ved Svalbard. For norske skip kan det gjelde mer omfattende krav etter de nevnte forskrifter, og dessuten etter andre forskrifter som skal forebygge havforurensning fra skip.

Første punktum fastsetter et forbud mot å dumpe eller å forbrenne avfall eller annet materiale om bord på skip eller annet fartøy. «Skip eller annet fartøy» må forstås i lys av definisjonen av motorisert fartøy i § 3 bokstav l, og omfatter alle fartøyer, medregnet småbåter, borefartøyer og andre maritime innretninger. Begrepet avfall er definert i § 3 bokstav b.

Det forbud som følger av første punktum, er absolutt i den forstand at det ikke kan fravikes ved tillatelse etter §§ 57 eller 58. Men *annet punktum* gir departementet hjemmel for å gi forskrift om unntak fra forbudet mot dumping, hvor Sysselmannen kan gis adgang til å tillate dumping av de avfallskategorier det er tillatt å dumpe i medhold av dumpeforskriften § 4 (forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag av 4. desember 1997).

En tillatelse etter annet punktum kan omgjøres når vilkårene i § 63 er oppfylt.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.4.

Til § 69 (tilknytningsplikt til avløpsanlegg og driftsansvar)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 67.

Paragrafen er ny. Den har paralleller i forurensningsloven §§ 23 og 24.

Første punktum gir hjemmel for å pålegge at bygninger innen et planområde knyttes til avløpsanlegg. Bestemmelsen er generell, men den praktiske betydning gjelder sanitært avløpsvann. Pålegg kan gis ved forskrift eller i det enkelte tilfelle for en eller et begrenset antall bygninger. En forskrift kan gjelde ett eller flere planområder innen forskriftsgiverens ansvarsområde eller deler av planområdet. Utgiftene til tilknytningen må dekkes av bygningens eier.

Annet punktum gir hjemmel til å fastsette hvem som skal drive avløpsanlegg med tilknyttede ledninger. I dette ligger også krav om etablering av felles avløpsanlegg for et lokalsamfunn eller deler av det. Investerings- og driftsutgiftene kan den driftsansvarlige kreve dekket av bygningseierne gjennom gebyr og årsavgifter henhold til forskrift etter § 72.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.5.

Til § 70 (akutt forurensning - beredskap og varsling)

Paragrafen tilsvarende i NOU 1999:21 § 68.

Første ledd avløser naturvernforskriften § 13, jf. for fastlandet særlig forurensningsloven §§ 38-40.

Det anses unødvendig å lovfeste nærmere regler om statlig beredskap og om organisering av aksjoner mot akutt forurensning, som i første hånd vil høre under sysselmannens ansvarsområde.

Første ledd pålegger den som driver virksomhet som kan volde akutt forurensning av betydning, å treffe nødvendige beredskapstiltak, blant annet holde beredskapsutstyr og utarbeide beredskapsplan. I samsvar med forurensningsloven § 40 vil plikten følge direkte av loven og ikke være avhengig av pålegg fra departementet som etter naturvernforskriften § 13. Krav om løpende overvåking kan fastsettes også i vilkår etter § 62 for virksomhet med tillatelse etter §§ 57 eller 58. Bestemmelsen i § 70 er imidlertid generell og får dermed også betydning for motorisert ferdsel til sjøs som er tillatt etter § 82, jf. § 66. Pålegg om beredskap kan for eksempel bli fastsatt som følge av melding om turopplegg fra turistfartøy, jf. forskrift 18. oktober 1991 nr. 671 om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard § 7 annet ledd. Pålegg kan gis både ved forskrift og ved enkeltvedtak.

Annet ledd gir hjemmel for forskrift om beredskapspliktens omfang og om plikt til å betale en avgift for offentlig beredskap. Det siste vil særlig være aktuelt som alternativ til ordinært beredskapspålegg.

Tredje ledd pålegger plikt til å varsle om akutt forurensning eller fare for det. Plikten påhviler som utgangspunkt den ansvarlige (tiltakshaveren).

Fjerde ledd definerer begrepet akutt forurensning på samme måte som i forurensningsloven § 38.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.6, og i NOU 1999:21 kap 8.3.5.3.

Til § 71 (avfall)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 69.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 5 første til tredje ledd, jf. for fastlandet forurensningsloven kap 5.

Avfall er definert i lovens § 3 bokstav b.

Første ledd medfører et forbud mot forsøpling, men er mer generelt formet enn forurensningsloven § 28. *Første punktum* gjør at alt avfall fra all ferdsel og virksomhet utenfor planområdene, jf. § 47 første ledd, må tas med tilbake igjen til et av planområdene. Det vil likevel være adgang til å bruke avfall til brensel på stedet. I henhold til *annet punktum* kan Sysselmannen gjøre unntak i særlige tilfeller, noe som kan bli aktuelt for visse typer avfall, eller for mindre bosetninger og fangststasjoner hvor transport av avfall vil være vanskelig. I planområdene følger det av *tredje punktum* at avfall bare kan etterlates på særskilt innrettede steder, noe som innebærer krav om ordninger eller løsninger som er godkjent eller tilrettelagt fra myndighetenes side, så som for eksempel avfallsplasser eller avfallsbeholdere. Om oppbevaring gjelder *fjerde punktum* for å forebygge at avfallet blir spredd.

Annet ledd forbyr import av avfall til Svalbard. Dette berører ikke mottaksordninger som eventuelt blir etablert ved forskrift etter tredje ledd bokstav b for lokal skipstrafikk uten destinasjon på fastlandet eller i utlandet. Avfall som kommer med havstrømmene må selvsagt håndteres på annen måte.

Tredje ledd gir hjemmel for nærmere forskrifter om avfallshåndtering. Forskriftene kan gjelde generelt for avfall eller skille mellom forskjellige typer avfall, herunder husholdningsavfall, næringsavfall og spesialavfall. Om nødvendig kan disse begrepene defineres i forskrift. Hjemlene i tredje ledd gir tilstrekkelig grunnlag for tiltak for å redusere avfallsmengden, motvirke forsøpling og forurensning fra avfall og bidra til gjenvinning og ombruk. Forskriftene kan, om nødvendig, differensieres etter forholdene i de ulike bosetningene.

Det er en rekke forskrifter fastsatt i medhold av produktkontrollloven som gjelder på Svalbard, hvorav noen også omhandler avfallsfeltet. Dersom det fastsettes lokale forskrifter som omfatter forhold som reguleres av produktkontrollforskriftene, så går de lokale forskriftene foran, dersom noe annet ikke er bestemt.

Fjerde ledd innebærer en konkret anvendelse av prinsippet i § 9 om at miljøpåvirkeren skal betale.

Femte ledd gir hjemmel for å kreve utarbeidet avfallsplan (sml forurensningsloven § 33 a) og fastlegge hvem som skal stå for felles avfallshåndtering i et planområde.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.7, og i NOU 1999:21 kap 8.3.5.6.

Til § 72 (avløps- og avfallsgebyr m v)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 70.

Paragrafen er ny, jf. for fastlandet lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter og forurensningsloven § 34.

Paragrafen bidrar til å realisere prinsippet i lovens § 9 om at miljøpåvirkeren skal betale.

Første ledd gir hjemmel for forskrift om gebyrer og årlige avgifter for tilknytning til felles avløpsanlegg, jf. § 69, og for tvungen avfallshåndtering, jf. § 71 tredje og femte ledd. Vederlag for frivillig mottak og behandling av avfall kan fastsettes kontraktmessig innenfor rammen av avtaleloven § 36 uten særskilt lovhjemmel, men ved forskrift etter første ledd kan det settes standardsetser eller maksimalsatser også for slike tjenester.

Annet punktum fastsetter krav om full kostnadsdekning på samme måte som forurensningsloven § 34, og i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale, og gir dessuten en totalramme for gebyrenes størrelse. Om rammen er overtrådt, må vurderes over noen år, blant annet for å ta høyde for tilfeldige variasjoner og for at investeringer ikke skjer årvisst.

Annet ledd gir hjemmel for en særskilt avfallsavgift på varer som omsettes på Svalbard, og knytter seg ikke direkte til avfallet. Bestemmelsen gir hjemmel for å innføre panteordninger for å redusere avfallsmengden. Plikt til motta retur kan pålegges en forhandler med hjemmel i § 71 tredje ledd bokstav b.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 13.5 og i kap 13.7.

Til § 73 (alminnelige regler om ferdsel i naturen)

Paragrafens annet ledd tilsvarer NOU 1999:21 § 71, mens første ledd er nytt, og således ikke behandlet i NOU 1999:21.

Paragrafens annet ledd avløser naturvernforskriften § 3 første og annet ledd, men er mer generelt formet og fanger også opp hensynet til kulturminner. For fastlandet finnes lignende bestemmelser om allmennhetens rett til ferdsel i friluftsløven. Friluftsløven § 11 og motorferdselloven § 8 gir regler om god ferdselskultur.

Første ledd slår fast at allmennhetens rett til ferdsel også gjelder på Svalbard, med de begrensninger som ellers følger av loven. Allemannsretten er et begrep som brukes til å betegne den rett alle og enhver har til ferdsel, opphold og aktivitet i naturen, uavhengig av eiendomsforhold. Selv om det er en rett til fri ferdsel også på Svalbard, innebærer ikke det er frihet uten grenser. Det alminnelige aktsomhetsprinsippet, jf. § 5, stiller krav om å opptre varsomt og hensynsfullt, mens paragrafens annet ledd stiller krav om miljøforsvarlig og skånsom ferdsel. Det er den ikke-motoriserte ferdsel paragrafen gir rett til, jf. § 79 annet ledd, som forbyr motorferdsel utenom opparbeidet vei eller plass uten særskilt hjemmel.

Annet ledd fastsetter en plikt til miljøforsvarlig, skånsom ferdsel. I likhet med de bestemmelser den avløser på Svalbard eller svarer til i fastlandslovgivningen, er det tale om en selvstendig rettsplikt, ikke bare et overordnet prinsipp eller en retningslinje. Samtidig underbygger den mer konkrete bestemmelser i ferdselsavsnittet.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.2.

Til § 74 (forbud mot særlig belastende ferdselsformer)

Paragrafen tilsvarer NOU 1999:21 § 72.

Paragrafen er ny, og må ses i sammenheng med føre vår-prinsippet i § 7.

Paragrafen gir hjemmel for å forby ferdselsformer og fremkomstmidler som kan belaste naturmiljøet ut over det vanlige. Etter omstendighetene kan

den brukes når det gjelder terrengsykling eller ridning. Forbud kan fastsettes generelt ved forskrift eller ved enkeltvedtak. Motoriserte ferdselsformer og fremkomstmidler må i tilfelle reguleres med hjemmel i §§ 79 flg.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.3.

Til § 75 (ferdselsrestriksjoner i særlige områder)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 73.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 3 tredje ledd, men er mer generell ved at den også gir hjemmel for ferdselsrestriksjoner av hensyn til kulturminner, drikkevannsforsyning eller vitenskapelige undersøkelser i området.

Bestemmelsen er plassert sammen med de generelle ferdselsbestemmelsene, og gir grunnlag for å fastsette ferdselsrestriksjoner også i vassdrag og sjø, jf. § 82.

Bestemmelsen gir bare hjemmel for ferdselsrestriksjoner utenom verneområdene. I verneområdene må tilsvarende restriksjoner fastsettes i vernebestemmelsene etter § 12. Særskilte reguleringer av ferdsel innenfor sikringssonen rundt kulturminner både i og utenfor verneområdene kan imidlertid fastsettes med hjemmel i § 42 tredje ledd.

Restriksjoner etter § 75 vil normalt bli fastsatt ved forskrift. Paragrafen gir imidlertid også adgang til å fastsette restriksjoner ved enkeltvedtak, eventuelt for det enkelte tilfelle.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.4.

Til § 76 (leiropphold)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 74.

Paragrafen er ny.

Paragrafen gir hjemmel for å fastsette forskrifter for telting og leiropphold, for eksempel om tiltak for å unngå unødige inngrep i terrenget eller belastning av naturmiljøet, og tiltak av hensyn til sikkerheten (for eksempel om plassering av matlagre og bruk av snublebluss). Forskriften kan stille krav om tillatelse til leir som er av en viss varighet eller størrelse.

For leiropphold i verneområder kan det gjelde særlige regler i vernebestemmelsene. I sikringssonen rundt et fredet fast kulturminne er det ikke adgang til å slå opp telt, jf. § 42 annet ledd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.5.

Til § 77 (utrykning og oppsyn)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 75.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 4 femte ledd, jf. for fastlandet motorferdselloven § 4 første ledd bokstav a.

Paragrafen vil i hovedsak ha betydning når det gjelder motorisert ferdsel, men gjelder for ferdsel generelt. Den gjelder bare for utrykning, ikke for øvingskjøring. Paragrafen gir ikke noen generell adgang til å fravike regler fastsatt i eller i medhold av loven, bare når det er nødvendig for å oppnå formålet med ferdselen.

Med redningstjeneste forstås også ettersøknings- og ambulansetjeneste. Selv om lovens regler for motorisert ferdsel kan fravikes når det gjelder oppsynsoppgaver som miljøvernmyndigheten har, følger det av § 87 at tilsynet skal utføres så skånsomt for miljøet som råd.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.6.

Til § 78 (gebyr for tilreisende)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 76.

Paragrafen er ny.

Første punktum gir hjemmel for forskrift om gebyr for tilreisende, herunder både om plikt til å betale gebyr og om oppkreving av gebyret (for eksempel gjennom turarrangør). Gebyrplikt kan pålegges uten hensyn til om vedkommende ferdes rundt på Svalbard utenfor lokalsamfunnene, og unnlattelse av å betale gebyr vil være uten følger for vedkommendes bruk av allmannsretten til ferdsel. Et eventuelt gebyr kan pålegges alle tilreisende eller nærmere avgrensede grupper avhengig av hva som blir bestemt i forskriften. Hvorvidt en slik gebyrordning bør innføres, må vurderes på et senere tidspunkt.

Formålet med å innføre et slikt gebyr er ikke å begrense turismen, men å la turistene selv betale for de tiltak i form av for eksempel informasjon, tilrettelegging og skjøtsel som er nødvendige for å unngå skader på Svalbards sårbare miljø, i tråd med prinsippet om at miljøpåvirker skal betale. Fordi det er ferdsel i naturen, og ikke til sjøs, som påfører miljøet den største belastning, vil forskriften, dersom den blir vedtatt, utformes på en slik måte at gebyret ikke vil gjelde for opphold i territorialfarvannet uten ilandstigning, slik at for eksempel fiske eller uskyldig gjennomfart ikke vil bli berørt av gebyrordningen.

Etter *annet punktum* kan ikke fastboende pålegges å betale gebyr. Hvem som er fastboende, følger av forskrift 4. februar 1994 nr. 111 om register over befolkningen på Svalbard § 2.

Etter *tredje punktum* går gebyret inn i Svalbards miljøvernfond og kan således bare brukes til miljøvernformål på Svalbard, jf. § 98.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.7.

Til § 79 (alminnelige regler om motorferdsel)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 77.

Paragrafen er ny, og har karakter av en innledende bestemmelse.

Første ledd gir en generell retningslinje for bruken av fullmaktene i §§ 80-84, sml motorferdselloven § 1.

Annet ledd lovfester det rettslige utgangspunkt som medfører at motorferdsel i naturen må ha særskilt hjemmel i lov.

I verneområdene opprettet etter kap III vil det som regel være strengere regler for motorferdsel, særlig for terrengkjøring og luftfart.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.8.

Til § 80 (motorferdsel i terrenget på barmark)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 78.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 4 annet og tredje ledd.

Hovedregelen i § 79 annet ledd skal ha sterk gjennomslagskraft når det gjelder terrengkjøring på bar eller tint mark. Utenom kjøring på industri- eller gruveområde vil det derfor bare være helt unntaksvis at det gis tillatelse ved forskrift eller enkeltvedtak til terrengkjøring på bar eller tint mark. Dette gjelder også innenfor planområdene.

For tildeling av enkelttillatelser etter *bokstav b* gjelder § 84.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.9, og i NOU 1999:21 kap 8.4.6.

Til § 81 (motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 79.

Paragrafen er ny.

Bestemmelsen gjelder bare for motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark, samt islagte vassdrag og sjøområder. Er marken frossen, men bar, eller snødekt men tint, gjelder § 80 i stedet.

Adgangen til motorferdsel i terrenget på vinterføre (snødekt og frossen mark) vil være større enn på bar mark etter § 80. Dette gjelder særlig i forhold til fastboende. Med særlig sikte på fastboende skal det fastsettes forskrift etter *første ledd bokstav a* som gir adgang til terrengkjøring i angitte områder og eventuelt traseer, jf. *annet ledd første punktum*.

Hvem som regnes som fastboende, går frem av forskrift 4. februar 1994 nr. 111 om register over befolkningen på Svalbard § 2.

Begrensninger i fastboendes ferdsel, som en forskrift etter første ledd bokstav a kan medføre, sammenholdt med lovens regler, må være begrunnet i miljøvernbehov knyttet til Svalbard eller behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel, jf. *annet ledd annet punktum*. Miljøvernbehov knyttet til Svalbard kan for eksempel bestå i å unngå forstyrrelse av dyreliv eller skade på vegetasjon. Behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel tar særlig sikte på å gi grunnlag for scooterfrie områder for skiløping eller hundekjøring.

For enkelttillatelser etter *første ledd bokstav c* gjelder § 84.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.10, og i utredningen kap 8.4.6.2.

Til § 82 (motorferdsel i vassdrag og sjø)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 80.

Paragrafen er ny. Naturvernforskriften § 4 fjerde ledd ga imidlertid en viss adgang til å regulere bruken av fritidsbåter.

Første ledd innebærer at motorferdsel i åpent vassdrag er forbudt uten tillatelse fra sysselmannen. For slike tillatelser gjelder § 84.

Annet ledd knesetter som utgangspunkt fri ferdsel til sjøs i samsvar med god ferdselskultur, jf. § 73. Restriksjoner kan følge av bestemmelsene for det enkelte verneområde, av vedtak i medhold av § 75, eller av vedtak i medhold av tredje ledd.

I *tredje ledd* er det tatt inn forbud mot bruk av vannscooter, jf. for fastlandet tilsvarende endring i fritids- og småbåtloven, (jf. Ot prp nr. 38 (1998-99)). Etter *annet punktum* har departementet adgang til å forby også bruk av andre typer farkoster, og på den måten stanse en uønsket utvikling i motorferdsel til vanns.

Fjerde ledd gir Sysselmannen adgang til å gi regulerende forskrifter for trafikken til sjøs, med sikte på å unngå særlige miljørisiki eller miljøbelastninger. Det kan for eksempel gis regler om seilingsleder, hastighetsbegrensninger, og om oppankring og ilandstigning. Forskriften kan eventuelt stille krav om særskilt tillatelse.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.11.

Til § 83 (bruk av luftfartøyer)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 81.

Paragrafen er delvis ny. Naturvernforskriften § 4 fjerde ledd ga imidlertid en viss adgang til å regulere bruk av luftfartøy. Tredje ledd avløser viltforskriften § 23 nr. 2.

Første ledd angir - som § 82 første ledd for sitt område - når motorisert luftfart er tillatt. Over verneområdene kan det gjelde særskilte restriksjoner i tillegg.

Etter *annet ledd* er det forbudt for luftfartøy å lande andre steder enn på landingsplass som har konsesjon eller som er godkjent etter luftfartsloven 11. juni 1993 nr. 101. Sysselmannen kan gjøre unntak fra dette, og for en slik tillatelse gjelder § 84. Bestemmelsen gir hjemmel for å tillate bruk av helikopter til undersøkelser i næringsvirksomhet og forskning.

Tredje ledd svarer til viltforskriften § 23 nr. 2.

Fjerde ledd gir Sysselmannen hjemmel til å gi forskrift om minstehøyder for luftfartøy. Bestemmelsene i en slik forskrift må ikke stride mot flysikkerheten. Slike hensyn forutsettes klarlagt ved at luftfartsmyndighetene og aktuelle flyselskaper får forslag til forskrift på høring. Sysselmannen kan også gi forskrift om helt eller delvis forbud mot bruk av luftfartøy til turistformål, herunder helikopterturisme.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 14.12.

Til § 84 (enkelttillatelser til motorferdsel)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 82.

Paragrafen er ny.

Første ledd skal sikre at avgjørelser av enkeltsøknader om tillatelse til motorferdsel blir truffet etter en bred avveining hvor miljøhensyn trekkes inn, og i lys av overordnede miljømål. Myndigheten for å gi enkelttillatelser gjør det mulig å dekke konkrete behov på en smidig måte, samtidig som det må unngås at summen av enkelttillatelser fører til en merkbar økning i motorferdselen. Fordi vurderingen av søknader i utgangspunktet skjer etter fritt skjønn, peker § 84 på hovedhensyn som skal vurderes ved skjønnsutøvingen og reflekteres i begrunnelsen for vedtaket. Vurderingen må her skje på bakgrunn av de alminnelige regler i § 79.

Annet ledd første punktum gjør at det ikke kan gis ubegrensede tillatelser. Tillatelsen må begrenses til tid og sted. Stedsbegrensningen kan knyttes til et avgrenset område eller bestemte traseer eller landingsplasser, eller til ferdsel mellom bestemte steder langs mest mulig direkte og naturlige ruter. Normalt vil en enkelttillatelse bli gitt til fordel for en bestemt angitt person som søker, men den kan også gjelde til fordel for flere bestemt angitte personer. Tillatelsen kan begrenses til å gjelde ett enkelt tilfelle av motorferdsel, men kan - når formålet tilsier det - også gis for et begrenset eller ubegrenset antall turer innenfor et visst område og tidsrom. Jo mer omfattende tillatelsen er, desto større grunn er det til å foreta en nøye vurdering av miljømessige ulemper.

Etter *annet ledd annet punktum* kan det settes vilkår i tillatelsen.

Tredje punktum gir en alminnelig adgang til å endre tillatelsen ved for eksempel å begrense den, eller helt inndra den dersom miljøhensyn tilsier det. Det kan for eksempel være hvis tillatelsen gjelder et område hvor det senere er dukket opp vilt som ikke bør forstyrres. Dersom formålet med tillatelsen bortfaller etter at den er gitt, er det fri adgang til å trekke tillatelsen tilbake.

Til § 85 (rett til å eie eller leie hytter)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 83.

Paragrafen er ny, men kommer sammen med § 86 delvis i stedet for naturvernforskriften § 21.

Bestemmelsen bygger på forslag i utkast til hytteforskrift. Den tar sikte på stort sett å forbeholde fritidshytter på Svalbard for dem som er eller har vært fastboende, og på den måten forhindre at det blir noe sterkere press for nye hytter.

Bestemmelsen gjelder bare for fritidshytter. For fangsthytter og vitenskapelige stasjoner gjelder den ikke. Bruksendring fra fangsthytte eller vitenskapelig hytte til fritidshytte krever imidlertid tillatelse etter § 57 eller § 58.

Første ledd angir hvem som kan eie eller leie fritidshytter på Svalbard. Fastboende etter *bokstav a* er de som går inn under forskrift 4. februar 1994 om register over befolkningen på Svalbard § 2, det vil si de som har tatt opphold på øygruppen og har til hensikt å bo der minst seks måneder. *Bokstav b* tar sikte på bedriftshytter (for private eller statlige foretak eller myndigheter) og foreningshytter.

En arving vil ikke kunne overta hytta uten at vedkommende selv oppfyller kravet om å være eller ha vært fastboende. Hytta må ellers selges som ledd i arveoppgjøret og salgssummen fordeles blant arvingene. Også etter vanlige arve- og skifterettslige regler er det rettslige utgangspunkt at en arving bare har krav på sin arvelodd i penger og ikke kan kreve å få utlagt bestemte eendeler, jf. skifteloven 21. februar 1930 § 61 første ledd.

Lån - det vil si leie uten vederlag - omfattes ikke av bestemmelsen i første ledd. *Annet ledd* setter en grense for hvor mange hytter den enkelte kan disponere, og bidrar således til en bedre fordeling av eksisterende hytter.

Tredje ledd gir Sysselmannen adgang til å gjøre unntak fra paragrafens regler i særlige tilfelle. Bestemmelsen tar blant annet sikte på bedrifter og foreninger som allerede disponerer mer enn to hytter og forskere som vil leie en fritidshytte som base for en sesong. Den skal ikke kunne gi grunnlag for å fra-vike kravet om å være eller ha vært fastboende for å eie fritidshytter.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor under kap 15.

Til § 86 (vedlikehold av hytter)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 84.

Paragrafen er ny.

Bestemmelsen pålegger eiere av fritidshytter en vedlikeholds- og ryddeplikt for å unngå at hytta og området nær ved blir skjæmmende eller volder fare for mennesker eller dyr.

Til § 87 (miljøvernmyndighetenes tilsyn)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 85.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 17 første ledd og røyeforskriften § 17, jf. for fastlandet i forurensningsspørsmål forurensningsloven § 48.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med andre bestemmelser som gir miljøvernmyndigheten (Sysselmanen) kompetanse til aktivt å treffe tiltak for å vedlikeholde eller forebygge forringelse av miljøverdier. Det vises særlig til § 21 om skjøtsel av verneområder og § 45 om undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold av kulturminner.

Bestemmelsen pålegger miljøvernmyndighetene å skaffe seg informasjon om miljøtilstanden og om miljøbelastninger. Opplysninger som Sysselmanen har om dette skal i utgangspunktet være tilgjengelige for enhver, jf. Grunnloven § 110 b annet punktum. Unntak fra denne retten til informasjon kan forekomme for eksempel hvis spredning av opplysninger kan innebære en fare for eksempelvis truede bestander.

Første punktum angir den alminnelige regel om at miljøvernmyndigheten skal føre tilsyn med miljøtilstanden og slik at det forebygger og eventuelt avdekker overtredelser av miljøvernloven med forskrifter. I hovedsak vil tilsynet bli utført av Sysselmanen, men for eksempel i mer kompliserte forurensningssaker vil direktoratet (Statens forurensningstilsyn) komme inn. Hvorvidt tilsynet skal utføres av Statens naturoppsyn, vil avhenge av om det tas sikte på det gjennom en endring av lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn, jf. kap 16.4 ovenfor.

Annet punktum gir anvisning på hvordan tilsynet skal utføres. Omfanget av tilsyn må bero på en vurdering av det reelle behov, de ressurser som står til rådighet, og om det er andre oppgaver som miljøvernmyndigheten bør prioritere høyere. Det tilsyn som faktisk utføres, skal gjøres så effektivt som mulig med vekt på at det skal belaste miljøet så lite som mulig.

Tredje punktum understreker at Sysselmanen som en del av tilsynet har en viktig oppgave ved å bruke informasjon og rådgiving som middel til å fremme lovens formål om en høy miljøstandard på Svalbard.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.2, kap 16.3 og i utredningen kap 9.2.1 og 9.2.4.

Til § 88 (internkontroll mv)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 86.

Paragrafen er ny. Den svarer til forurensningsloven §§ 52 b og 52 c.

Bestemmelsen tar særlig sikte på foretakenes interne eller frivillige kontroll for å unngå miljøovertredelser. De ordninger som hjemles gjennom bokstav a og b, kan også ha til formål å fremme en høyere miljøstandard hos foretaket enn det som loven og vedtak etter den krever direkte.

Bokstav a tilsvarende forurensningsloven § 52 b og tar sikte på internkontroll, jf. forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften). *Bokstav b* vil gi hjemmel for å innføre den ordning for miljøstyring og miljørevisjon som gjelder i EØS-området (EMAS-ordningen), og dekker for så vidt forurensningsloven § 52 c. I tillegg gir bokstav b hjemmel for å innføre eventuelle andre internasjonale ordninger for sertifisering, miljøstyring og miljørevisjon, herunder regler om ISO-sertifisering i henhold til Det internasjonale standardiseringsforbund.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.5, og i utredningen kap 9.2.2.

Til § 89 (opplysningsplikt)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 87.

Paragrafen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 49, som gjelder på fastlandet.

Første punktum gir Sysselmannen eller andre miljøvernmyndigheter (jf. § 4) adgang til etter pålegg å kreve all informasjon fra den som har eller foretar seg noe som kan påvirke miljøet på Svalbard. Opplysningsplikten gjelder bare for informasjon som kan være av betydning for miljøvernmyndighetenes gjøremål etter loven. Uttrykket «den som har eller foretar seg noe» tjener til å avgrense hvem som kan pålegges å gi opplysninger etter bestemmelsen. Pålegg kan derfor ikke gis til enhver. Avgrensningen skal imidlertid ikke forstås slik at den er til hinder for å kreve opplysninger i planleggingsfasen kort før iverksetting eller i rimelig tid etter at vedkommende har opphørt med å ha eller foreta seg noe på Svalbard.

Annet punktum bygger på den forutsetning at pålegg normalt skal rettes mot den ansvarlige tiltakshaveren. Unntaksvis kan imidlertid pålegg gis til tiltakshaverens arbeidstakere eller oppdragsmottakere.

Pålegg etter § 89 kan gis ved forskrift eller i det enkelte tilfelle. I siste fall gjelder forvaltningsloven § 14 om saksforberedelse og klage.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.6, og i utredningen kap 9.2.4.

Til § 90 (granskning)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 88.

Paragrafen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 50.

Første ledd første punktum gjelder tilgang til privat eiendom.

Annet punktum gir rett til innsyn i dokumenter og elektronisk lagret materiale og annet materiale. Med dokumenter forstås her også film, billedmateriale, prøver m v.

Annet ledd bestemmer at det ved inspeksjon av virksomhet normalt skal tas kontakt med foretakets ledelse ved ankomst.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.7, og i utredningen kap 9.2.4.

Til § 91 (pålegg om undersøkelse)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 89.

Bestemmelsen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 51, men gjelder også utenfor forurensningssakene. Pålegg etter § 91 kan bare gis ved enkeltvedtak, det vil si overfor den enkelte tiltakshaver. Omfanget av pålegg må tilpasses virksomhetens karakter og omfang.

Hvis påvirkningen skyldes flere tiltakshavere uten at noen av dem peker seg ut som hovedårsak, bør pålegg fortrinnsvis gis til dem under ett med nødvendige bestemmelser om samarbeid og kostnadsfordeling.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.8.

Til § 92 (gebyr for kontroll)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 90.

Paragrafen svarer i hovedsak til forurensningsloven § 52 a når det gjelder gebyr for kontrolltiltak, men gir ikke adgang til å fastsette gebyr for behandling av søknad om tillatelser eller dispensasjoner etter loven her. Gebyr for dette må i tilfelle fastsettes med hjemmel i forvaltningsloven § 27 a.

Første punktum gir hjemmel for forskrift om gebyr for kontrolltiltak. *Annet punktum* skal sikre at gebyr etter denne paragraf ikke blir noen netto inntektskilde for staten.

Gebyrinntektene går inn i svalbardregnskapet på vanlig måte.

Tredje punktum fastsetter at gebyret kan inndrives direkte ved utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 16.9.

Til § 93 (gjenoppretting)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 91.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 12 første ledd annet og tredje punktum og annet ledd, kulturminneforskriften § 11 tredje ledd første punktum og viltforskriften §§ 25 tredje ledd og 26 tredje ledd. For fastlandslovgivningen vises til forurensningsloven § 7 annet ledd annet til fjerde punktum og fjerde ledd og § 37.

Første ledd første punktum fastslår en generell regel om at den som ulovlig har voldt miljøforstyrrelser, skal treffe nødvendige tiltak for å unngå ytterligere miljøforringelse og gjenopprette miljøtilstanden. Bestemmelsen vil gjelde i forhold til alle former for miljøforstyrrelser, men formen for utbedring eller gjenoppretting vil variere etter hva slags miljøforstyrrelse som det er tale om. Bestemmelsen vil etter forholdene medføre en plikt til å stanse virksomheten som volder miljøskade.

Annet punktum gjelder utbedrings- og gjenopprettingstiltak som selv kan påvirke miljøet nevneverdig. Slike tiltak kan bare iverksettes med samtykke eller etter pålegg fra sysselmannen, om ikke det er tale om en nødrettssituasjon. Når tiltak som selv volder en viss miljøskade, bidrar til å avverge desto

større skader, bør man ikke stille for strenge krav for å anse tiltaket berettiget ut fra nødrettssynspunkter. Reglene i kap VII i vil ikke gjelde for et slikt samtykke, men etter vanlige forvaltningsrettslige regler kan det settes vilkår om blant annet overvåking (jf. § 62), og det vil være en alminnelig adgang til å endre vedtaket eller gi supplerende pålegg når miljøhensyn krever det (sml § 63).

Annet ledd medfører en viss begrensning av utbedrings- og gjenoppsettingsplikten etter første ledd. Begrensningen beror på en samlet vurdering, der særlig miljøvirkningen av overtredelsen, den effekt som de aktuelle tiltak kan antas å ha, kostnadene ved dem og overtrederens skyld er de viktigste momenter. Det kan også tas et visst hensyn til overtrederens økonomiske stilling. En begrensning vil lettere bli aktuell for den som har gjort et enkeltstående miljøforstyrrende tiltak enn den som driver løpende virksomhet, typisk næringsvirksomhet. Det kan også bli tatt hensyn til tiltakshaverens forutsetninger for å treffe utbedrings- og gjenoppsettningstiltak, og den som driver en løpende virksomhet (som bærer en viss miljørisiko i seg) kan forventes å ha bedre forutsetninger for det enn andre. Begrensningsregelen i annet ledd vil ha noe større slagvidde i forhold til selve den lovfestede plikten etter første ledd første punktum enn når det er gitt konkret pålegg etter tredje ledd.

Tredje ledd gir Sysselmannen adgang til å gi konkrete pålegg om hvor omfattende og hvilke utbedrings- og gjenoppsettningstiltak som skal gjennomføres, og hvordan de skal utføres. Etter omstendighetene kan det være nødvendig å gi slike pålegg etter en meget enkel saksforberedelse og i muntlig form (jf. særlig forvaltningsloven §§ 16 annet ledd, 23 og 27 første ledd tredje punktum). Også pålegg etter tredje ledd må respektere begrensningene etter annet ledd, men som nevnt ovenfor vil de ha mindre betydning her enn i forhold til den direkte lovfestede plikten.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.2, og i utredningen kap 9.3.

Til § 94 (eiendomsrett til flora og fauna håndtert i strid med loven m v)

Paragrafen tilsvare i hovedsak NOU 1999:21 § 92.

Paragrafen avløser viltforskriften § 24. Bestemmelsen er imidlertid gjort mer generell i loven her, slik at den skal gjelde for både flora og fauna. I fastlandslovgivningen se viltloven § 48 og innlandsfiske_loven § 47.

Viltlevende organismer er etter alminnelige tingsrettslige regler som utgangspunkt ikke i noens eie, men eiendomsrett kan erverves ved lovlig okkupasjon. *Første ledd første punktum* avskjærer muligheten for okkupasjon når det gjelder organismer som innsamles, fanges eller avlives ulovlig eller med hjemmel i nødrettsregelen i § 33 første ledd eller tillatelse etter § 34. Det samme gjelder for fallvilt (dyr som har dødd av naturlige årsaker), deler av fallvilt og dyr som avlives av dyrevernhensyn med hjemmel i dyrevernloven, jf. *annet punktum*. Lovovertredelsen eller avliveningen gjør at Svalbards miljøvernfond uten videre får eiendomsretten til organismen. Det gjør ingen forskjell om den har vært utsatt for bearbeiding, for eksempel preparering, eller at den er partert.

Etter bestemmelsen trengs det altså ikke vedtak om, eller dom for, inndragning for at miljøvernfondet får eiendomsretten. Ved tvil om bestemmel-

sens vilkår er oppfylt, gjelder bare krav om vanlig sannsynlighetsovervekt, ikke strafferettens skjerpede beviskrav, og det kreves heller ikke bevis for straffeskyld hos vedkommende. Men i tråd med praksis etter viltloven § 48 bør eiendomsretten kunne gjøres gjeldende ved forelegg eller dom etter reglene for inndragning, jf. *tredje punktum*. Den som beholder flora og fauna som etter bestemmelsen tilhører Svalbards miljøvernfond kan ha gjort seg skyldig i overtredelse av straffelovens §§ 255 og 256 (underslag), eventuelt straffelovens § 393 (urettmessig bruk eller forføyning). Senere befatning med beholdt flora og fauna kan innebære overtredelse av straffelovens § 317 (heleri).

Annet ledd første punktum gir miljøvernfondet adgang til å bestemme hvordan et mottatt eksemplar skal disponeres. Det kan for eksempel prepareres eller destrueres, og det kan utstilles, selges, herunder auksjoneres bort, lånes eller gis bort. *Annet punktum* sikrer fondet et krav på erstatning for verdien dersom det ikke får tilgang til selve eksemplaret. Dette erstatningskravet kan tas med i en strafferettslig forfølgning etter straffeprosesslovens regler for borgerlige rettskrav. Dersom forholdet ikke gir grunnlag for strafferettslig forfølgning, kan erstatningskravet inndrives ved sivil søksmål.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.3

Til § 95 (erstatning)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999: 21 § 93.

Paragrafen er ny, og gir regler om erstatning for miljøskader.

Første og annet ledd bygger på reglene i forurensningsloven kap 8, særlig §§ 55 og 57, men skal gjelde generelt for alle slags miljøskader, ikke bare forurensningsskader. Sammenlignet med forurensningslovens regler er bestemmelsene her forenklet redaksjonelt og innholdsmessig. Tredje og fjerde ledd åpner adgang til å pålegge erstatning for skader på miljøet som ikke fører til dokumenterbare økonomiske tap.

Første ledd medfører at en tiltakshaver som volder miljøskade ved å overtre bestemmelsene i eller i medhold av loven, skal betale erstatning for økonomisk tap som miljøskaden forårsaker. Både overtredelser av loven, av forskrifter og av begrensninger og vilkår i enkelttillatelser kan utløse erstatningsplikt, forutsatt at det er årsakssammenheng mellom overtredelsen og den inntrådte miljøskaden. Som miljøskade regnes all slags forringelse av naturmiljøet og kulturminner, og også det ytre miljø i tettsteder. Bestemmelsen gir bare hjemmel for erstatning for økonomisk tap. Et økonomisk tap kan skyldes både fysisk skade, ulemper som virker fordyrende eller bringer tap, og utgifter til å tilpasse seg til situasjonen etter miljøskaden. Det anses det unødvendig å gi uttrykk for dette gjennom en mer omstendelig uttrykksmåte som for eksempel «skade, tap eller ulempe».

Annet punktum gjør - i tråd med forurensningsloven § 55 annet ledd - unntak fra det objektive ansvaret for den som indirekte, så å si i annen rekke, har medvirket til miljøskaden. Etter denne regelen kan også offentlige kontrollmyndigheter bli ansvarlige, slik det er tilfellet etter forurensningsloven, jf. NOU 1982:19 Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade s 57 og Ot prp nr. 33 (1988-89) s 34 sp 1. Dette kan også bli resultatet etter alminnelige erstatningsrettslige regler, jf. Rt 1992 s 453 (furunkulosedommen).

Annet ledd klargjør at erstatningsansvaret omfatter visse tapsposter hvor det etter alminnelige erstatningsrettslige synspunkter kunne reises tvil om det gjelder en interesse med erstatningsrettslig vern. Oppregningen er naturligvis ikke uttømmende, men bygger på reglene i forurensningsloven § 57. Bokstav a og b svarer til henholdsvis bokstav c og b i forurensningsloven § 57. Den begrensning som forurensningsloven § 57 (b) annet punktum har, er tatt bort for å styrke beskyttelsen for miljøet og den lovlige miljømessige bruk. Bokstav a i lovforslaget vil bl a omfatte tap i fiske eller fangstnæring som følge av et oljesøl, eller tap som en turistoperatør lider på grunn av avbestillinger eller merutgifter ved nødvendig omlegging av programmet etter en miljøskade. Forurensningsloven § 57 (d) jf. § 58 - om erstatning for utgifter til gjenoppretting av hensyn til utøving av allemannsrett utenom næring - dekkes av bokstav b i forslaget. Bestemmelsen i forurensningsloven § 57 bokstav e synes lite praktisk på Svalbard og er utelatt.

Hvis det er flere mulige skadeårsaker, forutsettes spørsmål om årsaksammenheng og solidaransvar løst etter de retningslinjer som forurensningsloven § 59 trekker opp. Da slikt samvirke vil være mindre praktisk på Svalbard enn på fastlandet, anses det unødvendig å bebyrde lovteksten med en uttrykkelig bestemmelse om dette.

Tredje ledd innebærer et styrket vern for miljøverdier der skaden ikke gir seg utslag i økonomisk tap for noen, eller der dette kommer i tillegg til økonomisk tap for konkrete skadelidte, som kan kreves erstattet etter første og annet ledd. Reduksjonen i miljøverdier kan etter omstendighetene likevel være betydelig; utryddelse av en art eller destruksjon av et enestående kulturminne kan være et eksempel. Erstatning vil her tjene som en kompensasjon for å bedre sikringen mv. av øvrige miljøverdier på Svalbard ved at den kanaliseres gjennom Svalbards miljøvernfond. En erstatningsregel kan dessuten bidra til å dempe bruken av straff.

Erstatningsplikt etter tredje ledd kan bare pålegges hvis miljøskaden ikke er ubetydelig. Er dette kravet oppfylt, beror erstatningsspørsmålet på en helhetsvurdering. Tredje ledd *annet punktum* angir momenter som både har betydning for om erstatningsansvar overhodet skal pålegges, og for ansvarets størrelse.

Fjerde ledd gir nærmere regler om fastsetting av erstatning etter tredje ledd. I første omgang kan erstatningen fastsettes av sysselmanen. Det vil særlig være aktuelt hvis Sysselmanen ikke finner grunn til å reagere med straff. På grunnlag av sysselmansens vedtak kan erstatningsbeløpet inndrives ved utlegg etter tvangfullbyrdelsesloven kap 7, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 (e). Sysselmansens vedtak kan ikke påklages, men kan bringes inn for domstolene. Den erstatningspliktige kan gjøre det ved å anlegge sivilt søksmål eller klage over utleggsforretningen til namsretten, med eventuell påfølgende overføring til behandling som søksmål, jf. tvangfullbyrdelsesloven §§ 5-16 og 6-6. Reises det straffesak, følger det av *annet punktum* at Sysselmanen kan ta erstatningskravet med i forelegg, begjæring om pådømmelse i forhørsrett eller tiltalebeslutning etter de regler som straffeprosessloven kap 29 gir. Eventuelt kan det reises sivilt søksmål. I alle tilfelle vil retten ha full kompetanse til å prøve om erstatningsansvar skal ilegges og med hvilket beløp. Dersom den erstatningspliktige er utlending eller tvangsinn driving av andre

grunner kan være aktuelt i utlandet, vil det som regel være nødvendig med en dom som tvangsgrunnlag.

Femte ledd bestemmer at reglene i paragrafen står tilbake for internasjonale konvensjoner som Norge er tilsluttet med virkning for Svalbard. Dette ta særlig sikte på sjørettslige konvensjoner, som blant annet har regler om ansvarskanalisering (avgrensning av hvem som kan gjøres erstatningsansvarlig) og begrensning av ansvarets omfang.

Paragrafen er ikke til hinder for at erstatning kan kreves på annet grunnlag. Det følger av svalbardloven § 2 første ledd at norske erstatningsrettslige regler i utgangspunktet gjelder på Svalbard, siden de må karakteriseres som privatrett. Det gjelder for eksempel både reglene i skadeserstatningsloven 13. juni 1969 nr. 26 (som også vil supplere bestemmelsene i § 95, særlig når det gjelder regler om arbeidsgiveransvar, skadelidtes medvirkning og lemping av erstatningsansvar) og sjølovens erstatningsregler.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.4, og i utredningen kap 9.5.

Til § 96 (tvangsmulkt)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 94.

Paragrafen er ny, jf. i fastlandslovgivningen i forurensningsloven § 73, produktkontrollloven § 12 og plan- og bygningsloven § 116 a.

Første ledd gir hjemmel for å pålegge tvangsmulkt. Tvangsmulkt er et effektivt pressmiddel og ingen straff. Tvangsmulkten må derfor settes slik at den sikrer gjennomføring av lovens bestemmelser eller vedtak i medhold av loven, ikke ut fra pønale hensyn. Tvangsmulkten vil gå inn i Svalbards miljøvernfond, jf. § 98.

Annet ledd gir regler om når tvangsmulkten i tilfelle tar til å løpe, og angir som utgangspunkt at tvangsmulkt først fastsettes når en overtredelse har funnet sted. Er det viktig å sikre at den fastsatte frist ikke blir overtrådt, kan det være grunn til å fastsette tvangsmulkt i selve tillatelsen. Men dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige, løper ikke tvangsmulkten, jf. *femte punktum*.

Tredje ledd første punktum bestemmer at tvangsmulkt i selskapsforhold m v fortrinnsvis skal rettes mot den juridiske person, ikke mot den enkeltperson som har stått for overtredelsen. *Annet punktum* fastsetter at en tvangsmulkt i konsernforhold kan inndrives ikke bare hos det selskap tvangsmulkten er rettet mot, men også hos et morselskap. Dette øker sikkerheten for at tvangsmulkten kan virke som et effektivt pressmiddel ved at manglende midler i datterselskapet ikke behøver å hindre inndriving. *Tredje punktum* gir departementet hjemmel til å frafalle påløpt tvangsmulkt, jf. Grunnloven § 75 d.

Et vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdesloven § 7-2 (d), og påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.5, og i utredningen kap 9.6.

Til § 97 (direkte gjennomføring)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 95.

Paragrafen avløser naturvernforskriften §§ 12 annet ledd annet punktum og 14 annet ledd annet punktum, kulturminneforskriften § 11 fjerde ledd tredje punktum og 15 første ledd tredje punktum og røyeforskriften § 10. Den skal gjelde generelt, jf. på fastlandet forurensningsloven §§ 74-77, kulturminneloven § 16 og innlandsfiske_loven § 7.

Første ledd gir Sysselmannen adgang til direkte gjennomføringstiltak for å sikre at de krav som er satt i eller i medhold av loven, blir overholdt. Det er de nødvendige tiltak for å få plikten overholdt Sysselmannen kan foreta. Også fysisk stans av virksomhet kan i visse tilfelle omfattes.

Etter *annet og tredje punktum* skal den ansvarlige som hovedregel få et forhåndsvarsel så vedkommende selv kan sørge for etterlevelsen. Unntak fra dette gjelder hvis tiltakene haster av hensyn til miljøet, eller det er uvisst hvem som er ansvarlig. Dessuten tilsier praktiske hensyn at Sysselmannen kan treffe gjennomføringstiltak uten varsel dersom det ikke er spørsmål om å bruke eller skade den ansvarliges eiendom eller kreve utgiftene dekket etter annet og tredje ledd. Dette vil særlig være aktuelt når Sysselmannen oppdager forholdet på et avsides sted, og den ansvarlige ikke kan ventes dit umiddelbart.

Annet ledd gir adgang til å gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom (*første punktum*) og eventuelt, og mot vederlag, tredjepersoners eiendom (*annet punktum*). Det er den ansvarlige som skal dekke vederlaget, men staten innestår for kravet (*tredje punktum*).

Tredje ledd bestemmer at sysselmannens utgifter til gjennomføringstiltak i medhold av § 97 kan kreves dekket av den ansvarlige. Dette gjelder også utbetaling av vederlag til tredjepersoner etter annet ledd annet jf. tredje punktum. Krav om utgiftsdekning kan ikke regnes som enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg etter tredje ledd *annet punktum*.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.6, og i utredningen kap 9.4.

Til § 98 (Svalbards miljøvernfond)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 96.

Paragrafen er ny. Den avløser kulturminneforskriften §§ 12 første ledd annet punktum og 15 annet ledd. Lignende fond finnes i Konesjonsavgiftsfondet, Viltfondet og Statens fiskefond.

Første ledd angir hvilke midler fondet består av.

Annet ledd trekker opp rammen for bruk av fondets midler. I realiteten tjener fondet til å sikre at midler som fremgår av første ledd bare blir brukt på Svalbard - i tråd med Svalbardtraktaten - og bare til miljøformål. Annet ledd *første punktum* angir den overordnede ramme for bruken av midler: miljøtiltak med det formål å beskytte naturmiljø og kulturminner. Oppregningen i *annet punktum* angir nærmere hva slags tiltak midlene kan brukes til innenfor den overordnede rammen i første punktum. Det vil således ikke være adgang til å bruke fondet til å dekke utgifter til Sysselmannens administrasjon og ordi-

nære oppgaver. Sysselmannen kan imidlertid søke fondet om midler til særskilte tiltak.

Tredje ledd gir regler om administrering og disponering av fondet. Departementet skal oppnevne styre for fondet, og styret treffer avgjørelser om tildeling fra fondet i samsvar med de retningslinjer som departementet har gitt. Slike retningslinjer vil ikke være å regne som forskrift. Etter *tredje punktum* vil heller ikke de avgjørelser som fondet treffer om tildeling, bli å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.7, og i utredningen kap 9.8.

Til § 99 (straff)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 97.

Paragrafen avløser naturvernforskriften § 23, viltforskriften § 32, forskrift 11. august 1978 § 21, røyeforskriften § 21 og kulturminneforskriften § 21.

Straffebestemmelsen tar sikte på overtredelse av § 5, forskrifter etter § 12, vedtak etter § 14, §§ 26-27, §§ 28 og 30, forskrifter etter §§ 31, 32 og 35, og forskrift etter § 36, § 42 jf. §§ 39 og 40, §§ 53, 54, 57 og 58, §§ 64-68, § 70 første og tredje ledd og forskrifter etter annet ledd, § 71 første og tredje ledd og forskrift etter § 71 fjerde ledd, §§ 73-76, § 79 jf. §§ 80-84, § 86, §§ 88-89 og § 93 første ledd.

Strafferammen er bøter eller fengsel inntil ett år. Er det voldt betydelig miljøskade eller fare for det, øker den øvre strafferamme til fengsel i tre år. For øvrig gjelder generalklausulen for miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b for de alvorligste tilfellene. Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak (selskaper, sammenslutninger, stiftelser, enkeltpersonsforetak, boer eller offentlig virksomhet) kan foretaket alltid straffes med bøter etter straffeloven §§ 48 a-48 b.

Bestemmelsen er for øvrig omtalt ovenfor i kap 17.8, og i utredningen kap 9.7.

Til § 100 (utfyllende forskrifter)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 98.

Paragrafen gir adgang til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven. Det kan blant annet være aktuelt å gi forskrift om innholdet av en melding etter § 58 og nærmere om hvordan man kommer inn i tillatelsessystem etter melding.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å fravike bestemmelser som er fastsatt i annen lov eller forskrift, for eksempel forvaltningslovens regler.

Til § 101 (ikrafttreden)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 99.

Etter *første punktum* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. Før ikraftsetting vil det være behov for å utarbeide forskrifter til loven og oppheve (deler av) eksisterende forskrifter. *Annet punktum* gir hjemmel for delt ikraftsetting.

Til § 102 (overgangsbestemmelser)

Paragrafen tilsvarende NOU 1999:21 § 100.

Som det fremgår i tilknytning til § 101, bør de generelle forskriftene innenfor miljøområdet gjennomgås og endres eller oppheves før loven trer i kraft. Også forskriftene om verneområder bør gjennomgås, men det kan være aktuelt å sette loven i kraft før det er gjort. Også ellers kan det være behov for å sikre at forskrifter som er gitt med hjemmel i svalbardloven § 4, vil fortsette å gjelde inntil de blir opphevet.

Til § 103 (endringer i andre lover)

Paragrafen tilsvarende i hovedsak NOU 1999:21 § 101.

Paragrafen gjelder endringer i andre lover.

Til nr. 1: Endringen i straffeloven § 152 b annet ledd (2) er en konsekvens av vedtakelsen av svalbardmiljøloven og innebærer bare en lovteknisk tilpassning.

Til nr. 2: Forslaget innebærer at sjødyktighetsloven kan gjøres gjeldende, helt eller delvis, for utenlandske skip og innretninger i Svalbards indre farvann og territorialfarvann. Dette er den mest praktiske måte å gi hjemmel for gjennomføring av aktuelle internasjonale konvensjoner.

Til nr. 3: Endringen i svalbardloven § 4 første ledd er en konsekvens av at forskrifter innenfor svalbardmiljølovens område heretter bør gis med hjemmel i svalbardmiljøloven, og det bør ikke kunne oppstå uklarhet om en forskrift med hjemmel i svalbardloven kan avvike fra svalbardmiljøloven. Av den grunn foreslås det at hjemmelen for miljøvernforskrifter i svalbardloven oppheves. Dette innebærer at alternativene jakt, fangst og fredning av dyr, planter, naturformasjoner, landstrekninger og fortidslevninger tas ut, og at alternativet fiske endres til saltvannsfiske.

Fredlysinger av egg- og dunvær i medhold av § 26 annet ledd har nå liten betydning, og ingen grunneier er avhengig av slike fredlysinger. Med §§ 31 og 32 legges det opp til en annen form for forvaltning av disse ressursene, der det tas utgangspunkt i fredningsprinsippet og åpnes mulighet for å gi enerett til overvintrende fangstfolk. Grunneierens rett har berodd på tillatelse gitt av Kongen med hjemmel i lov. Grunnloven §§ 97 og 105 er da ikke til hinder for at lovhjemmelen for slike fredlysinger tas bort med den virkning at meddelte tillatelser og fredlysinger bortfaller uten erstatning.

Til nr. 4: Tilføyelsen er en følge av at svalbardloven § 4 etter endringene i nr. 3 ovenfor ikke vil gi hjemmel for forskrifter om miljøvern. Reglene om miljøvern på Jan Mayen bør gis ved forskrift, og forslaget her tar sikte på å sikre hjemmel for det.

Til nr. 5: Isbjørnloven av 1957 gjelder for Svalbard, og skriver seg fra tiden før konvensjoner som freder isbjørn ble vedtatt. Loven bør nå endres så det er klart at rettsstillingen for isbjørn på Svalbard beror på svalbardmiljøloven. For øvrig bør lovens tittel og innhold bringes i pakt med det forhold at isbjørn er en truet dyreart som er fredet både etter internasjonale konvensjoner og etter norske regler.

Til nr. 6: Endringen i forurensningsloven er en naturlig konsekvens av at svalbardmiljøloven skal regulere forurensningsspørsmål på Svalbard.

Til nr. 7: Endringen i kystvaktloven § 11 annet ledd er en konsekvens av vedtakelsen av svalbardmiljøloven og innebærer bare en lovteknisk tilpasning.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)

Kapittel I. Innledende bestemmelser

§ 1 (lovens formål)

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

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

§ 2 (virkeområde)

Med de begrensninger som følger av folkeretten gjelder loven for Svalbards landområder med sjøområdet ut til territorialgrensen.

§ 3 (definisjoner)

I denne lov forstås med

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

- o) tiltakshaver: den som bestemmer over en virksomhet, eller i hvis regning eller interesse den drives.

§ 4 (miljøvernmyndighetene for Svalbard)

Miljøvernmyndighetene for Svalbard er

- a) Kongen,
- b) departementet,
- c) direktoratet etter departementets nærmere bestemmelse,
- d) Sysselmannen.

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

Kapittel II. Aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøving

§ 5 (aktsomhetsplikt og informasjonsplikt)

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

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

§ 6 (prinsipper for myndighetsutøving etter loven)

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

§ 7 (føre vår-prinsippet)

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

§ 8 (samlet belastning)

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

§ 9 (miljøpåvirkeren skal betale)

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

§ 10 (miljømessige teknikker og innsatsfaktorer)

I virksomhet på Svalbard skal anvendes den teknikk som gir minst mulig belastning på miljøet, om ikke vesentlige økonomiske hensyn til igangvæ-

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

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

Kapittel III. Verneområder

§ 11 (overordnet prinsipp)

Det skal være verneområder på Svalbard som

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

§ 12 (forskrifter om verneområder)

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

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

§ 13 (saksbehandling)

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

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

§ 14 (midlertidig vern)

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

§ 15 (kunngjøring av vernevedtak)

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

§ 16 (nasjonalparker)

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

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

§ 17 (naturreservater)

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

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

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

§ 18 (verneområder for biotoper og geotoper)

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

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

§ 19 (kulturmiljøområder)

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

§ 20 (internasjonal status for verneområder)

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

§ 21 (skjøtsel av verneområder)

I verneområder opprettet med hjemmel i dette kapittel kan Sysselmannen foreta skjøtsel som anses nødvendig av hensyn til formålet med fredningen, og

tilrettelegge for opplevelse av natur- og kulturmiljø innenfor rammen av formålet med fredningen.

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

§ 22 (dispensasjon fra vernevedtak)

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

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

Kapittel IV. Flora og fauna

i. Virkeområde

§ 23 (Kapittelets virkeområde)

Reglene i dette kapittel gjelder all flora og fauna på land og i sjøen med unntak av saltvannsfisk og krepsdyr, samt sjøpattedyr som ikke er stedeagne på Svalbard.

ii. Generelle prinsipper og regler

§ 24 (overordnet prinsipp)

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

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

§ 25 (fredningsprinsippet)

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

§ 26 (innførsel av flora eller fauna m v)

Innførsel av levende eksemplarer av vill flora og fauna som er etablert eller kan etablere seg i vill tilstand på Svalbard kan bare skje i samsvar med tillatelse fra departementet eller forskrift i medhold av annet ledd. Bestemmelsen gjelder også for rogn og egg av slike arter.

Kongen kan gi forskrift om innførsel etter første ledd og om utførsel av levende og døde eksemplarer av all flora og fauna og om produkter av disse.

§ 27 (utsetting og flytting av organismer m v)

Uten tillatelse fra miljøvernmyndigheten må ingen

-a) sette ut flora eller fauna som ikke finnes naturlig på Svalbard fra før,

- b) flytte stedeegne arter av flora eller fauna til andre områder på Svalbard, eller
- c) sette i verk kultiveringstiltak for røye, herunder sette ut fisk, yngel eller levende rogn i vassdrag, fjorder eller havområder, samt andre levende organismer i vassdrag.

iii. Flora

§ 28 (hva florafredningen innebærer)

Ingen må skade eller fjerne flora.

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

§ 29 (innsamling til vitenskapelig eller privat bruk)

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

iv. Fauna

§ 30 (hva faunafredningen innebærer)

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

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

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

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

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

Bruk av gift eller kjemikalier til avliving er forbudt. Sysselmannen kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra forbudet.

§ 31 (alminnelige regler om høsting)

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

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

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

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

§ 32 (retten til høsting)

Enhver har rett til å høste fauna og til å sanke egg og dun i samsvar med reglene i og i medhold av § 31, om ikke annet følger av paragrafen her eller lov om Svalbard § 26.

Høsting kan bare foretas av den som har løst kort (jaktkort, fiskekort). Ingen kan ha jaktkort før fylte 16 år. Departementet kan gi nærmere forskrift om kort og gebyr for kort og felling, om opplæring og prøve som vilkår for jaktkort, om adgang til å delta i jakt og fangst i opplæringsøyemed, og om andre vilkår for høsting.

Departementet kan for bestemte arter gi forskrift om at bare fastboende skal ha rett til høsting, eller at høsting bare kan skje med Sysselmannens tillatelse. Innenfor rammen av forskrifter etter §§ 31 og 32 kan Sysselmannen gi nærmere lokale reguleringer ved forskrift. I en tillatelse kan det settes vilkår, herunder om hvilke områder eller tidsrom tillatelsen skal gjelde for, hvilken mengde som kan høstes, og hva slags høstingsmåter eller redskaper som kan brukes.

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

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

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

Virvelløse dyr og encellede dyr som er til skade eller plage, samt smågnagere, kan avlives. Forbudet i § 30 siste ledd gjelder ikke for avliving av smågnagere.

§ 34 (avliving etter særskilt tillatelse)

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

§ 35 (hunder)

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

§ 36 (preparering av fauna m v)

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

§ 37 (unntak)

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

Kapittel V. Kulturminner

§ 38 (overordnet prinsipp)

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

§ 39 (fredete kulturminner)

Fredet er:

- a) faste kulturminner fra 1945 eller tidligere;
- b) løse kulturminner fra 1945 eller tidligere, når de kommer for dagen tilfeldig, ved undersøkelse, utgraving eller på annen måte;
- c) kulturminner yngre enn 1945 med særskilt kulturhistorisk verdi, fredet ved vedtak av direktoratet.

Spor etter menneskegraver av alle slag, herunder kors og andre gravmarkeringer, samt bein og beinrester i og på markoverflaten og skjelettrestene på slakteplasser for hvalross og hval, og i forbindelse med selvskudd for isbjørn, er faste kulturminner som er fredet uavhengig av alder.

Med til et automatisk fredet kulturminne hører en sikringssone rundt den synlige eller kjente ytterkant på et fast kulturminne som nevnt i første ledd bokstav a, eller i annet ledd, i utstrekning 100 meter i alle retninger om ikke Sysselmannen fastsetter en annen avgrensning.

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

§ 40 (midlertidig fredningsvedtak)

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

§ 41 (saksbehandling ved fredningsvedtak)

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

§ 42 (innholdet av fredningen)

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

I sikringssonen er det ikke tillatt å sette opp telt, brenne bål eller lignende. Sysselmannen kan regulere, herunder forby, ferdsel innenfor sikringssonen, som alene eller over tid kan motvirke formålet med vernet.

§ 43 (eiendomsrett for fredete løse kulturminner)

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

§ 44 (tiltakshaverens særlige plikter for å beskytte kulturminner)

Når en virksomhet planlegges, skal tiltakshaveren på egen kostnad undersøke om virksomheten vil virke inn på faste kulturminner på en måte som nevnt i § 42. Viser det seg at tiltaket vil virke inn på kulturminner, kommer §§ 57-58 til anvendelse. Direktoratet avgjør snarest mulig om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes.

Viser det seg først mens arbeidet er i gang at det kan virke inn på fast, fredet kulturminne i strid med § 42, skal Sysselmannen varsles i henhold til § 62 annet ledd og arbeidet stanses. Direktoratet avgjør snarest mulig om arbeidet kan fortsette og vilkårene for det.

Funn som kommer frem ved undersøkelser og utgraving eller under virksomheten, skal dokumenteres og konserveres på tiltakshaverens regning, om ikke annet blir bestemt etter § 98. Funn skal avleveres innen ett år, om ikke Sysselmannen forlenger fristen.

§ 45 (undersøkelser, skjøtsel og vedlikehold)

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

Sysselmannen kan sette i stand, gjerde inn og iverksette tiltak for å vedlikeholde og anskueliggjøre faste fredete kulturminner, herunder rydde området omkring, blant annet for å unngå skade på mennesker og dyr. Slike tiltak kan også treffes i sikringssonen. Tiltak ut over vedlikehold, slik som restaurering, gjenoppbygging og flytting, krever godkjenning av direktoratet.

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

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

§ 46 (utførsel og tilbakeføring av kulturminner)

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

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

I særlige tilfeller kan direktoratet gi tillatelse til utførsel.

Bestemmelsene i lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, for så vidt gjelder tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander §§ 23 a - 23 f, får anvendelse for Svalbard så langt de passer.

Kapittel VI. Arealplanlegging i planområdene

§ 47 (kapitlets virkeområde og formål)

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

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

§ 48 (ansvaret for utarbeiding av arealplan)

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

§ 49 (arealplanens innhold)

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

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

Planen skal i nødvendig utstrekning kartfeste:

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

Det kan fastsettes flere formål innenfor samme område.

Planen skal inneholde en planbeskrivelse som redegjør for hvordan hensynet til miljø (herunder naturmiljø, kulturminner og estetikk) og lokalsamfunn (herunder sikkerhet og barns behov) blir ivaretatt. Dersom planen kan få virkninger for miljøet utenfor planområdet, skal redegjørelsen også omfatte dette.

Til planen kan det gis

- a) utfyllende bestemmelser, som setter rettslig bindende vilkår for bruk og ferdsel og for utforming av arealer og bebyggelse for å sikre formålet med

- planen;
- b) utfyllende retningslinjer, som angir føringer for praktiseringen av planen, og som det skal tas hensyn til ved vedtak etter dette kapittel og §§ 57-58.

§ 50 (utarbeiding av arealplanen)

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

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

Ved oppstart av planarbeidet skal planansvarlig kunngjøre at planarbeidet blir satt i gang og for øvrig gjøre planarbeidet offentlig kjent på en hensiktsmessig måte. Ved utarbeidelse eller revisjon av hele arealplanen skal planansvarlig utarbeide et planprogram som klargjør hvilke forhold det skal redegjøres for i planen. Berørte organer og organisasjoner mv. som har særlige interesser i planarbeidet skal gis anledning til å uttale seg til planprogrammet. Endelig planprogram skal kunngjøres av planansvarlig, slik at rammene og forutsetningene kan bli gjenstand for offentlig debatt.

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

§ 51 (private forslag)

Grunneiere, rettighetshavere eller andre interesserte kan fremme planforslag for den planansvarlige. Den planansvarlige skal snarest mulig behandle forslaget. Dersom den planansvarlige ikke finner grunn til å gå videre med forslaget, skal forslagsstilleren underrettes skriftlig. Forslagsstilleren kan kreve å få planspørsmålet lagt frem for det faste utvalg for plansaker der slikt utvalg finnes.

§ 52 (vedtakelse av planen)

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

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

Foreligger det innsigelser som det ikke er tatt hensyn til i planen, kan Sysselmannen megle i saken. Dersom megling ikke fører til en løsning, sendes

saken til departementet. Departementet kan gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Vedtak etter denne paragraf skal begrunnes etter forvaltningsloven §§ 24-25. Det kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Dersom departementet treffer vedtak i medhold av tredje ledd kan vedtaket likevel ikke påklages.

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

§ 53 (arealplanens virkninger)

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

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

Ved tillatelse etter § 58 kan det gjøres unntak fra utfyllende bestemmelser til planen.

§ 54 (midlertidig forbud mot virksomhet og fradeling)

Finner Sysselmannen eller den departementet bestemmer, at det innenfor et delområde må utarbeides en endret eller mer detaljert plan, kan vedkommende bestemme at virksomhet og fradeling som nevnt i § 53 ikke kan settes i gang før planen er godkjent. Forbudet kan ikke vare lenger enn et år. Departementet kan i særlige tilfelle forlenge fristen.

§ 55 (statlig arealplan)

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

Kapittel VII. Virksomhet med konsekvenser for miljøet

i. Generelle regler

§ 56 (lokalisering av bosetting og næringsvirksomhet)

Bosetting og næringsvirksomhet skal som hovedregel lokaliseres til planområdene, jf. § 47, og slik at miljøulempene blir minst mulig.

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

Det trengs tillatelse fra miljøvernmyndigheten for Svalbard til følgende tiltak utenfor planområder og i planområder uten godkjent plan:

- a) terrenginngrep;
- b) virksomhet som kan volde forurensning;
- c) hoteller, pensjonater og andre overnattingssteder for allmennheten;
- d) virksomhet som kan virke inn på et fredet kulturminne i strid med § 42;
- e) annen virksomhet som kan belaste miljøet på Svalbard når departementet har gitt forskrift om det;

-f) endring i eksisterende anlegg eller bruken av det dersom den forandrer anleggets karakter eller virkninger for naturmiljøet.

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

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

§ 58 (virksomhet i planområder med godkjent plan)

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

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

- a) virksomheten er i strid med planen,
- b) Sysselmannen har fastsatt midlertidig forbud etter § 54, eller
- c) det kreves tillatelse etter tredje ledd.

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

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

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

§ 59 (særskilt konsekvensutredning)

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

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

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

Den som planlegger tiltak som nevnt i første ledd, skal sende Sysselmannen forhåndsmelding med forslag til utredningsprogram tidligst mulig. Er det

sendt inn søknad etter §§ 57 - 58 uten forhåndsmelding, kan Sysselmannen avvise søknaden.

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

§ 60 (bruk av særskilt konsekvensutredning)

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

Dersom det i utredningen eller på annen måte avdekkes nye forhold som kan ha vesentlig betydning for virksomhetens virkninger for miljøet, kan Sysselmannen kreve tilleggsutredninger. Det kan ikke gis tillatelse før Sysselmannen har godkjent at plikten til å utarbeide konsekvensutredning er oppfylt. Hvis virksomheten ikke er påbegynt innen fem år etter at tillatelsen ble gitt, må det utarbeides ny konsekvensutredning etter § 59 om ikke Sysselmannen fritar for dette.

§ 61 (avgjørelse av søknaden)

I begrunnelsen for vedtaket skal det angis hvordan en særskilt konsekvensutredning etter § 59 med innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning de har hatt for avgjørelsen.

I en tillatelse bør det settes vilkår som er tjenlige til å oppfylle formålet med reglene i denne lov. Det kan herunder gis vilkår om sikkerhetsstillelse for kostnader til opprydding, jf. § 64. Er det utarbeidet en konsekvensutredning etter § 59, skal det normalt settes vilkår etter § 62.

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

§ 62 (overvåking og tiltak mot uforutsette virkninger)

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

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

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

§ 63 (endring, omgjøring og bortfall av tillatelse)

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

- a) det er nødvendig for å hindre uforutsette skadevirkninger for miljøet;
- b) de skadevirkninger som virksomheten har for miljøet, kan minskes uten uforholdsmessig kostnad for tiltakshaveren;
- c) det er nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg med hensyn til Svalbard;
- d) ny teknologi gjør det mulig å redusere miljøulempene vesentlig;

- e) tiltakshaveren overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og overtredelsen er betydelig, gjentar seg eller vedvarer;
- f) tjenestemenn med tilsynsmyndighet blir nektet adgang til virksomhetsområdet;
- g) det ikke blir stilt sikkerhet for opprydding når det er krevd etter §§ 61 eller 64.

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

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

§ 64 (opprydding)

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

Når en virksomhet eller deler av den opphører, skal tiltakshaveren på egen kostnad fjerne fra området alle installasjoner på overflaten, alt avfall og andre etterlatenskaper som ikke er fredete kulturminner etter kapittel V. Området skal så vidt mulig føres tilbake til sitt opprinnelige utseende. Sysselmannen kan gi pålegg om hvilke tiltak som skal utføres, herunder om behandling av forurenset grunn. Sysselmannen kan kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene ved opprydding.

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

Den som vil starte opp virksomhet med tillatelse etter §§ 57 eller 58 etter at den har vært stanset i mer enn to år, må gi melding om dette til sysselmannen. Sysselmannen avgjør om det må søkes om ny tillatelse før virksomheten igangsettes.

Etterlatte kjøretøy, skip, fly, annet fartøy og lignende skal fjernes av eieren.

Sysselmannen kan frita for plikten til opprydding etter denne paragraf.

ii. Forurensning og avfall

§ 65 (alminnelige regler om forurensning)

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

Når det kan oppstå fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven, skal den ansvarlige for virksomheten som faren skriver seg fra, sørge for tiltak for å hindre at den inntreffer. Miljøvernmyndigheten kan gi pålegg om slike tiltak. Er det intrådt forurensning, skal den ansvarlige treffe tiltak etter reglene i § 93.

§ 66 (miljøgifter)

Ingen må slippe ut miljøgifter i miljøet.

Spor av miljøgifter i vanlige utslipp fra husholdning, tjenesteyting eller annen aktivitet som medfører utslipp av tilsvarende omfang omfattes ikke av forbudet.

Departementet kan på nærmere betingelser gjøre unntak fra første ledd for eksisterende næringsvirksomhet. Dersom forbudet medfører utilsiktede konsekvenser for ny næringsvirksomhet, som er funnet miljømessig forsvarlig på Svalbard, kan departementet også om nødvendig gjøre unntak for slik virksomhet.

Departementet kan bestemme at visse produkter som inneholder miljøgifter ikke må innføres eller brukes på Svalbard.

§ 67 (utslipp fra skip)

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

§ 68 (dumping og forbrenning av avfall eller annet materiale)

Dumping og forbrenning av avfall eller annet materiale fra skip eller annet fartøy er forbudt. Departementet kan gi forskrift om unntak fra forbudet mot dumping.

§ 69 (tilknytningsplikt til avløpsanlegg og driftsansvar)

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

§ 70 (akutt forurensning - beredskap og varsling)

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

Departementet kan gi forskrift om beredskapspliktens omfang og om avgift for offentlig beredskap.

Inntre det akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, skal den ansvarlige straks varsle sysselmannen. Også andre har plikt til å varsle, om det ikke åpenbart er unødvendig.

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

§ 71 (avfall)

Ingen må etterlate avfall utenfor planområdene. Sysselmannen kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra forbudet. I planområdene må avfall bare tømmes eller etterlates på sted som er særskilt innrettet for det. Oppbevaring av avfall må skje slik at det ikke kan bli spredd.

Ingen må innføre avfall til Svalbard.

Departementet kan gi forskrift om

-a) tiltak for å redusere avfallsmengden,

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

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

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

§ 72 (avløps- og avfallsgebyr mv.)

Departementet kan gi forskrift om gebyrer og årlige avgifter for tilknytning til avløpsanlegg og for innsamling og disponering av avfall. Gebyrene settes slik at de fullt ut dekker kostnadene, men samlet ikke overstiger kostnadene ved investering og drift av henholdsvis avløpsanlegg med tilknyttede ledninger, og avfallsdisponeringen.

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

iii. Ferdsel

Generelt

§ 73 (alminnelige regler om ferdsel i naturen)

Allmennhetens rett til ferdsel gjelder også på Svalbard, med de begrensninger som følger av loven her.

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

§ 74 (forbud mot særlig belastende ferdselsformer)

Sysselmannen kan forby ferdselsformer eller fremkomstmidler som volder særlig belastning på naturmiljøet. For motorisert ferdsel gjelder §§ 79 flg.

§ 75 (ferdselsrestriksjoner i særlige områder)

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

§ 76 (leiropphold)

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

§ 77 (utrykning og oppsyn)

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

§ 78 (gebyr for tilreisende)

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

Motorferdsel*§ 79 (alminnelige regler om motorferdsel)*

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

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

§ 80 (motorferdsel i terrenget på barmark)

Motorferdsel i terrenget på bar eller tint mark kan bare finne sted

- a) i særskilte traseer eller til bestemte formål fastsatt av Sysselmannen i forskrift;
- b) når særlige hensyn foreligger og Sysselmannen har gitt tillatelse.

§ 81 (motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark)

Motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark samt på islagte vassdrag og sjøområder kan tillates

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

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

§ 82 (motorferdsel i vassdrag og sjø)

Motorferdsel i vassdrag er bare lovlig med tillatelse fra sysselmannen.

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

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

Sysselmannen kan gi forskrifter om motorferdsel til sjøs, blant annet for å fastsette seilingsleder eller områder hvor det ikke kan seiles, hastighetsbegrensninger og bestemmelser om oppankring og ilandstigning. Forskriften kan skille mellom ferdsl til forskjellige formål.

§ 83 (bruk av luftfartøyer)

Motorferdsel i luften kan skje i samsvar med § 73 når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av loven her.

Luftfartøy må ikke lande på skip eller på land eller vann utenom landingsplass som har konsesjon eller er godkjent etter luftfartsloven. Sysselmannen kan etter søknad gjøre unntak fra første punktum.

Ingen må fly nærmere enn en nautisk mil fra større, kjente konsentrasjoner av pattedyr og fugl.

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

§ 84 (enkelttillatelse til motorferdsel)

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

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

iv. Hytter

§ 85 (rett til å eie eller leie hytter)

Fritidshytter kan bare eies eller leies av

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

Ingen kan eie eller leie mer enn to fritidshytter.

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

§ 86 (vedlikehold av hytter)

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

Kapittel VIII. Tilsyn

§ 87 (miljøvernmyndighetenes tilsyn)

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

§ 88 (internkontroll mv.)

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

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

§ 89 (opplysningsplikt)

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

§ 90 (granskning)

Når det er nødvendig for å utføre gjøremål etter loven, skal Sysselmannen ha uhindret adgang til eiendom der det foregår virksomhet som kan påvirke miljøet, eller der miljøet kan antas å være påvirket. Sysselmannen kan også kreve å få lagt frem og granske dokumenter og elektronisk lagret materiale eller annet materiale som kan ha betydning for gjøremål etter loven.

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

§ 91 (pålegg om undersøkelse)

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

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

§ 92 (gebyr for kontroll)

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

Kapittel IX. Håndheving og sanksjoner

§ 93 (gjenoppretting)

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

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

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

§ 94 (eiendomsrett til flora og fauna håndtert i strid med loven mv.)

Flora og fauna som er innsamlet, fanget eller avlivet i strid med loven her, eller avlivet med hjemmel i §§ 33 første ledd og 34, tilhører Svalbards miljøvernfond. Det samme gjelder fallvilt, deler av fallvilt og dyr som er avlivet av dyrevernhensyn. Fondets eiendomsrett kan gjøres gjeldende ved forelegg eller dom etter straffeprosesslovens regler for inndragning.

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

§ 95 (erstatning)

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

Ansvar etter første ledd omfatter også

- a) økonomisk tap fordi miljøskaden hindrer eller vanskeliggjør utøving av allemannsrett i næring,
- b) kostnader til eller tap ved rimelige tiltak for å hindre eller avbøte miljøskade eller gjenopprette miljøtilstanden,
- c) kostnader som noen har hatt ved å rydde opp avfall som ble etterlatt i strid med § 71.

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

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

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

§ 96 (tvangsmulkt)

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

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

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

§ 97 (direkte gjennomføring)

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

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

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

§ 98 (Svalbards miljøvernfond)

Svalbards miljøvernfond består av midler innkrevd i medhold av §§ 32 annet ledd, 78, 94, 95 tredje ledd og 96.

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

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

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

§ 99 (straff)

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser fastsatt i denne lov eller i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Er det

inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 3 år anvendes.

Medvirkning straffes på samme måte.

Kapittel X. Avsluttende bestemmelser

§ 100 (utfyllende forskrifter)

Kongen kan gi utfyllende forskrifter til gjennomføring av loven.

§ 101 (ikrafttreden)

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

§ 102 (overgangsbestemmelser)

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

§ 103 (endringer i andre lover)

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

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

2. I lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed mv. skal § 1 fjerde ledd annet punktum lyde:

Med mindre annet følger av regler som er anerkjent i folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat, kan Kongen også gi loven, *helt eller delvis*, anvendelse på utenlandske skip og innretninger som nevnt, når de befinner seg på norsk sjøterritorium eller norsk del av kontinentalsokkelen, *i Svalbards indre farvann og territorialfarvann*, eller i Norges økonomiske sone.

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

§ 4 første ledd skal lyde:

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

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

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

Kongen kan gi forskrifter om miljøvern på Jan Mayen.

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

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

§ 1 skal lyde:

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

For Svalbard gjelder svalbardmiljøloven i stedet for loven her.

§ 2 skal lyde:

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

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

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

§ 3 skal lyde:

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

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

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

7. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) § 11 annet ledd skal lyde:

Det samme gjelder bestemmelser gitt i og i medhold av lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).

