

Høringsnotat - forslag til Lov om endringer i lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (svalbardmiljøloven) hva angår krav til drivstoff for motorferdsel i sjø og hjemmel til å ta gebyr for behandling av private planforslag

Innhold:

1. Innledning.....	2
2. Generelt om miljømålene på Svalbard og utviklingen i lokalsamfunnene.....	4
2.1 Regjeringens mål for forvaltningen av Svalbards natur- og kulturmiljø	4
2.2 Utviklingen i lokalsamfunnene på Svalbard, særlig i Longyearbyen	5
3. Forholdet til andre lover og forskrifter	5
4. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 82 a om krav til drivstoff for motorferdsel til sjøs	5
4.1 Bakgrunn	5
4.2 Internasjonale reguleringer og prosesser	6
4.2.1 IMOs utkast til tungoljeforbud	6
4.2.2 Forholdet til uskyldig gjennomfart	7
4.3 Departementets merknader og forslag	8
4.3.1 Lovforslaget.....	8
4.3.2 Konsekvenser for miljøet og oljevernberedskapen.....	8
4.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av en utvidelse av tungoljeforbudet. 9	
4.4. Overgangsordninger	13
5. Departementets forslag til lovendring i svalbardmiljøloven kap. VI. Arealplanlegging i planområdene - § 51	14
5.1 Bakgrunn	14
5.2 Departementets merknader og forslag	14
6. Ikrafttredelse.....	15
7. Forslag til endringer i lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (svalbardmiljøloven) mv.....	15

1. Innledning

Svalbardmiljøloven har som formål (§ 1) å opprettholde et tilnærmet urørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne rammen gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift. Loven inneholder i § 82 a en bestemmelse om at departementet kan fastsette forskrift om krav til drivstoff. Det er ikke gjort. I forskriftene om verneområder på Svalbard er det innført forbud mot bruk av tungolje i verneområdene på Svalbard, som utgjør 87 % av territorialfarvannet.

Klima- og miljødepartementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til lovendringer.

For det første foreslås å lovfeste i § 82 a et krav til drivstoff for motorferdsel i sjø i hele territorialfarvannet på Svalbard. Bestemmelsen er utformet som et forbud mot å bruke eller ha om bord annet petroleumsbasert drivstoff enn naturgass og marin gassolje, og med en bestemmelse om at departementet gir forskrift med en nærmere definisjon av naturgass og marin gassolje. Samtidig foreslås bestemmelsene om tungoljeforbud i verneforskriftene opphevet, slik at det vil gjelde det samme tungoljeforbudet i sjøområdene over hele Svalbard.

For det andre foreslås en ny hjemmel i § 51 annet ledd til å gi forskrift om gebyr for behandling av private planforslag.

Arbeidet med lovforslaget om tungoljeforbud startet med en bestilling til Sjøfartsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2020 om å vurdere og anbefale hvordan et generelt tungoljeforbud kan fastsettes for hele Svalbards territorialfarvann, samt utrede de økonomiske og administrative konsekvensene ved dette. Sjøfartsdirektoratet har innhentet bistand fra DnV GL i vurderingen. Det faglige grunnlaget for forslaget er basert på vurderingene fra Sjøfartsdirektoratet og DnV GL.

Klima- og miljødepartementet tar sikte på å legge fram et forslag til endringslov med disse to forslagene for Stortinget våren 2021 slik at loven med tilhørende forskrift kan tre i kraft 1. januar 2022, med visse overgangsregler.

Om krav til drivstoff for motorferdsel i sjø

Utslipp av olje fra skip ved ulykker regnes som en av de største truslene mot økosystemene i Arktis fra lokal aktivitet. Utslipp av tungolje i Arktis er spesielt problematisk på grunn av de sårbare økosystemene og hvordan tungolje opptrer ved lave temperaturer og is. I tillegg gjør store avstander, krevende vær-, is- og temperaturforhold, og begrenset tilgang på oljevernressurser at beredskap og opprensing er spesielt vanskelig på Svalbard. Svalbard har også unike miljøverdier som er sårbare for akutte oljeutslipp, og høye miljømål som tilsier at risikoaksepten for skade skal være lav. Selv om det i dag gjelder tungoljeforbud i verneområdene, er det ikke tilstrekkelig. Verneområder vil også bli berørt av oljen etter et større utslipp, med alvorlige miljøkonsekvenser for verneverdiene i verneområdene. I tillegg er også

sjøterritoriet på Svalbard utenfor verneområdene et særlig sårbart arktisk miljø, og med de høye miljømålene som gjelder på Svalbard. Mindre sjøis grunnet økende temperaturer kan åpne opp for nye seilingsruter, og bidra til økt skipstrafikk ved Svalbard, som igjen øker risikoen for skipsuhell med akutte utslipp.

Tungolje har større konsekvenser ved utslipp til sjø i Arktis enn lettere drivstofftyper fordi de blir værende i miljøet lengre. Utslipp av tungolje kan føre til at marine pattedyr og fugler dør fordi den viskøse oljen klistrer seg fast til pelsen og fjærdrakten og ødelegger den varmeisolerende effekten. Opprydning og strandrensing blir også langt mer krevende ved utslipp av tungolje enn for lettere drivstofftyper.

Det finnes flere kategorier marint drivstoff, som man litt forenklet kan dele inn i tyngre – og lette drivstofftyper. De tyngre drivstofftypene er blant annet tungolje og hybridolje, mens de lette drivstofftypene er blant annet naturgass (LNG) og marin gassolje. De tyngre drivstofftypene har høyere viskositet (seighet), tetthet og stivnepunkt enn de lettere drivstofftyper, og er av den grunn mere miljøskadelig. De lette drivstofftypene er også skadelige for miljøet, blant annet ved at de kan ha høyere akutt giftighet enn tungolje og kan være ødeleggende for pels og fjær til pattedyr og fugler. Disse blir imidlertid normalt borte fra havoverflaten etter få dager fordi det raskt fordampes, brytes ned og tynnes ut i vannmassene. Opprydningskostnadene, de miljømessige kostnadene og negative konsekvenser for eksempelvis turisme og fiskeri blir dermed betydelig mindre enn ved utslipp av de tyngre drivstofftypene.

Miljøet på Svalbard er særlig sårbart, både i og utenfor verneområdene, og det er derfor behov for et generelt tungoljeforbud som også inkluderer et forbud mot hybridoljer. Et oljesøl utenfor verneområdene vil lett bevege seg inn i verneområdene. Det er derfor behov for å utvide drivstoffkravet slik at det dekker 100 % av territorialfarvannet ved Svalbard, og ikke bare de 87 % av territorialfarvannet som ligger innenfor verneområdene, som i dag. I tillegg er det behov for å modernisere utformingen av kravet, slik at det ikke stenger for bruk av andre mere miljøvennlige drivstofftyper.

Å innføre et forbud mot å bruke eller ha om bord annet petroleumbasert drivstoff enn naturgass og konkrete angitte marine gassoljer minsker derfor i betydelig grad miljørisikoen. Dette er nødvendig for å styrke beskyttelsen av miljøet på Svalbard mot oljesølskade.

Dagens regulering i verneområder pålegger bruk av en bestemt type drivstoff, DMA, som er en av disse lette drivstofftypene. Det er imidlertid ikke åpnet for bruk av mer miljøvennlige typer drivstoff, slik som LNG, biogass og hydrogen. Departementets forslag innebærer at dagens regler i verneområdene erstattes med et forbud om å bruke eller ha om bord annet petroleumbasert drivstoff enn naturgass og konkrete angitte marine gassoljer, noe som åpner for bruk av nye typer mere miljøvennlige drivstoff i verneområdene.

Om private planforslag

Longyearbyen lokalstyre har bedt om at det åpnes for å ta gebyr for behandling av private planforslag. Omfanget av private planforslag øker, og det krever mye administrative ressurser hos Lokalstyret. Longyearbyen planområde skiller seg fra de andre planområdene, ved at de har mange profesjonelle forslagsstillere og store utbyggere. På fastlandet kan det tas gebyr for behandling av private planforslag med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1.

2. Generelt om miljømålene på Svalbard og utviklingen i lokalsamfunnene

2.1 Regjeringens mål for forvaltningen av Svalbards natur- og kulturmiljø

Svalbard er i hovedsak fremdeles et stort og sammenhengende villmarksområde. I alt er 65 prosent av Svalbards landområder og 87 prosent av territorialfarvannet fredet som naturreservater og nasjonalparker. De tilnærmet uberørte naturområdene har stor egenverdi, og er viktige for bevaring av det sårbare biologiske mangfoldet som finnes her. Samtidig har områdene stor verdi som kilde til kunnskap og naturopplevelse. Uberørt natur er blitt sjeldnere i verdenssammenheng, og den globale oppvarmingen gjør svalbardnaturen mer sårbar. Den uberørte naturen på Svalbard har blitt enda viktigere som et referanseområde og kilde til viktig kunnskap om klimaendringer og miljø.

De overordnede målene for norsk Svalbard-politikk (jf. Meld. St. 32 (2015-2016 Svalbard)) som setter rammene for all virksomhet på øygruppen, er:

- 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
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen

Siden St. meld nr. 9 (1999-2000), nå sist i Svalbardmeldingen fra 2016, er det også satt mer utførlig mål for miljøvernet på Svalbard. Disse miljømålene er som følger:

- Svalbard skal på bakgrunn av sin internasjonalt viktige natur - og kulturarv være et av verdens best forvaltede villmarksområder
- Innenfor de rammer traktats - og suverenitetsmessige hensyn setter, skal miljøhensyn veie tyngst ved konflikt mellom miljøvern og andre interesser
- Omfanget av villmarkspregede områder skal opprettholdes
- Flora, fauna og verneverdige kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt, og de naturlige økologiske prosessene og det biologiske mangfoldet skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket av aktivitet på Svalbard
- Det skal finnes store, og i det vesentlige urørte, naturområder på Svalbard som dekker behovet for referanseområder for klima- og miljøforskning
- Mulighetene for å oppleve Svalbards natur uforstyrret av motorisert ferdsel og støy skal ivaretas, også i områder som er lett tilgjengelige fra bosettingene.

2.2 Utviklingen i lokalsamfunnene på Svalbard, særlig i Longyearbyen

Siden svalbardmiljøloven tok til å gjelde i 2002, har det skjedd en utvikling i lokalsamfunnene på Svalbard. Lokalsamfunnene har svært ulik karakter, men særlig Longyearbyen har vokst betydelig de senere år. Som administrativt senter og knutepunktet for det meste av aktiviteten på øygruppen, er Longyearbyen det største stedet på Svalbard. Pr. 24. september 2020 er det ifølge befolkningsregisteret registrert 2417 bosatte i de norske bosetningene i Longyearbyen og Ny-Ålesund. Det bor om lag 460 personer i lokalsamfunnet Barentsburg inkludert Pyramiden. I Hornsund, sør på Spitsbergen, ligger en polsk forskningsstasjon, bemannet med ca. 12 personer. I 2009 var det registrert bosatt til sammen 2500 mennesker på øygruppen (jf. St. meld. nr. 22 (2008-2009)). Den samlede fastboende befolkningen er derfor fra 2009 til i dag økt med ca. 20 %. Samtidig er antall tilreisende økt. I 2008 var antall overnattinger på hotell og gjestehus i Longyearbyen 92 000. I 2019 var dette antallet økt til 162 949. Dette antallet er naturlig nok betydelig lavere i 2020 grunnet Covid-19, men antas å ta seg opp igjen etter pandemien. Økt aktivitet og befolkning fører til mer aktivitet og ferdsel, økt energibruk og mere vare- og persontransport til sjøs.

3. Forholdet til andre lover og forskrifter

Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann gjelder i farvannene ved Svalbard med de tilpasninger som følger av forskrift om havner og farvann på Svalbard av 30. desember 2009 nr. 1846. Forskriften etablerer det samme juridiske rammeverket på Svalbard som på fastlandet, for regulering av og tilrettelegging for sikker sjøtrafikk.

Lov om skipssikkerhet nr. 9 av 16. februar 2007 (skipssikkerhetsloven) trådte i kraft 1. juli 2007. For norske skip kommer loven til anvendelse uansett hvor de befinner seg, herunder ved Svalbard og Jan Mayen. Den nye skipssikkerhetsloven med et omfattende forskriftsverk er gitt anvendelse innenfor norsk territorialfarvann ved Svalbard, med enkelte tilpasninger. Dette innebærer at lovgivningen også er gitt anvendelse for utenlandske skip. Myndigheten etter regelverket, herunder til å utføre havnestatskontroll med utenlandske skip, er lagt til Sjøfartsdirektoratet.

Dette regelverket inneholder ikke tilsvarende krav til marine drivstoff som foreslås her for Svalbard. I FNs sjøfartsorganisasjon IMO (International Maritime Organisation) arbeides det med et forslag om krav til marine drivstoff i polare strøk, se om dette punkt 4.2.

4. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 82 a om krav til drivstoff for motorferdsel til sjøs

4.1 Bakgrunn

I 2007 ble bruk og transport av tungolje forbudt i de store verneområdene på Øst-Svalbard, og i 2009 ble tilsvarende forbud innført for de tre største nasjonalparkene på Vest-Spitsbergen, jf. forskrift om opprettelse av fuglereservater og større

naturvernområder på Svalbard av 1. juni 1973. Det ble ved forskriftsendringen i 2009 gjort varig unntak for kulltransport fra Sveagruva i Van Mijenfjorden, og midlertidig unntak til 01.01.2015 for seilas i Magdalenefjorden og til Ny-Ålesund. Fra 1. januar 2020 ble tungoljeforbudet innført også i de tre nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest- Spitsbergen, og unntaket i Van Mijenfjorden ble opphevet.

I forbindelse med et lovarbeid om endring av svalbardmiljøloven i 2011 foreslo departementet i høringen å innføre en ny bestemmelse med forbud mot bruk og transport av tungolje i territorialfarvannene rundt Svalbard. Lovforslaget var formulert som et generelt tungoljeforbud med mulighet for departementet til å fastsette forskrifter for hvilke leder det likevel skal være tillatt å medbringe eller benytte tungolje. I høringen ble det varslet at det i forskrift ville bli gitt unntak for innseiling til Longyearbyen, Barentsburg og Sveagruva.

Etter høringsrunden kom departementet til at det var mest hensiktsmessig med en hjemmel i loven til å gi et tungoljeforbud i forskrift.

Forslaget om å regulere tungoljeforbudet i forskrift innebar en utsettelse av realitetsbehandlingen av tungoljeforbudet. Departementet uttalte i Prop.147 L (2010–2011) om endringer i svalbardmiljøloven at ved utarbeidelse av forskriften, ville man gå igjennom alle høringsuttalelsene til forslaget om ny lovbestemmelse om tungoljeforbud og vurdere de merknadene som er kommet inn. Forskriften ville videre være gjenstand for en ny og bred høring av alle berørte interesser.

I 2012 ble den generelle forskriftshjemmelen innført i svalbardmiljøloven § 82 a, med myndighet for departementet til å fastsette tungoljeforbud for hele Svalbards territorialfarvann. Departementet skulle også kunne fastsette hvilke leder som eventuelt skulle unntas fra tungoljeforbudet. Forskriftshjemmelen har ikke blitt benyttet.

Siden 2012 har det både vært en samfunnsutvikling på øygruppa, en utvikling av klimaendringer i Arktis og en utvikling av nye typer drivstoff, og det er behov for en ny høringsrunde. Departementet mener også at hovedregelen om kravene til marine drivstoff i territorialfarvannet på Svalbard bør fremgå av selve loven, men slik at nærmere tekniske detaljer som definerer de aktuelle drivstofftypene helt konkret, hører hjemme i en forskrift.

4.2 Internasjonale reguleringer og prosesser

4.2.1 IMOs utkast til tungoljeforbud

IMO har laget et utkast til regulering i MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) som vil fase ut bruk og transport av tungolje i Arktis fra og med 2024. I utkastet til regulering tillates arktiske stater å gi unntak fra regelen for skip som seiler under deres flagg frem til 1. juli 2029. I denne reguleringen blir tungolje definert basert på tetthet og viskositet. Det tungoljeforbudet som allerede finnes i verneområdene på Svalbard, er strengere enn IMOs utkast til regulering. I IMOs forslag tillater kategorier av drivstoff som eksempelvis hybridolje,

som ikke er tillatt i verneområdene på Svalbard i dag, og som kan være vel så skadelig for miljøet som tungolje.

MARPOL setter en minimumsstandard for regulering, og er ikke til hinder for et strengere drivstoffkrav på Svalbard.

4.2.2 Forholdet til uskyldig gjennomfart

Det rettslige utgangspunktet er at kyststater har suverenitet i indre farvann og sjøterritoriet, jf. havrettskonvensjonen (HRK) art. 2(1) og dermed kompetanse til å vedta miljøregler. Fartøy fra alle stater har imidlertid rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet, jf. HRK art. 17, men ikke gjennom indre farvann.

Gjennomfarten er uskyldig så lenge den ikke er «til skade for til kyststatens fred, orden eller sikkerhet», jf. art 19, hvilket blant annet betyr at fartøyet ikke kan bedrive «forsettlig og alvorlig forurensing i strid med denne konvensjon», samt andre typer aktiviteter. Store skip på gjennomfart, slik som lasteskip i ordinær drift eller cruisebåter på vei mellom to destinasjoner, seiler som regel på et vis som må anses som «uskyldig». Bruk av tungolje som drivstoff kvalifiserer ikke i seg selv til «forsettlig og alvorlig forurensing i strid med denne konvensjon» etter dagens rettstilstand.

Videre må gjennomfarten ha som formål å «krysse sjøterritoriet uten å gå inn i indre farvann eller anløpe en red eller et havneanlegg utenfor indre farvann» eller «seile inn i eller ut fra indre farvann eller anløpe en slik red eller et slikt havneanlegg», jf. art. 18(1). Gjennomfarten må skje «uavbrutt og raskt» og «omfatter likevel stans og ankring, men bare dersom det skjer som ledd i vanlig seilas eller er nødvendig på grunn av *force majeure* eller en nødsituasjon (...)», jf. art. 18(2).

Basert på DNV GL sin kartlegging av skipstrafikken i farvannet ved Svalbard var det ikke noe som tydet på at de skip som seilte i farvann rundt Svalbard i 2019 faktisk var på gjennomfart i havrettens forstand. Det anses som sannsynlig at iallfall cruise- og turistskipene i disse områdene generelt ikke er på gjennomfart, men heller seiler til land et sted på Svalbard eller foretar stans i territorialfarvannet som ledd i cruisefarten. På denne bakgrunn antas at problemstillingen knyttet til retten til uskyldig gjennomfart derfor i praksis er lite relevant.

Skulle skip likefullt i fremtiden være på uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet utenfor Svalbard, anses de forslåtte endringer for alle formål å være i tråd med havrettens regler om retten til uskyldig gjennomfart. Drivstoffkravet gjelder for skip som «anløper» territorialfarvannet, noe som etter en ordinær språklig forståelse må anses som skip som gjør et kort stopp. Seiler et skip uavbrutt gjennom territorialfarvannet til annen destinasjon enn indre farvann eller havneanløp på Svalbard vil det normalt ikke kunne sies å anløpe sjøterritoriet.

4.3 Departementets merknader og forslag

4.3.1 Lovforslaget

Departementet foreslår å innføre et tungoljeforbud som inkluderer et forbud mot å bruke og ha om bord såkalte hybridoljer.

Begrepet *tungolje* er i maritim næring og nasjonal/internasjonal regelverkssammenheng ikke entydig definert, men refererer typisk til drivstoff med høy tetthet og viskositet innen *tungolje drivstoff*-spekteret i drivstoffstandardene. Hva som bør ligge til grunn for en bestemt definisjon, med tanke på et forbud for å redusere miljørisiko, er imidlertid ikke rett frem med dagens og fremtidens drivstoffutvalg, ifølge rapporten; "*Impacts of a ban on heavy fuel oil use and carriage as fuel by ships in the Norwegian Arctic waters*" (DNV GL, 2019). Som et forenklet utgangspunkt, kan man legge til grunn at tungolje omfatter drivstofftyper klassifisert som *residual fuel*, og at dette gjenspeiles i dagens tungoljedefinisjon i IMO (basert på tetthet og viskositet, m.v.). Ulike *distillate fuel*-kvaliteter (MGO, MDO) regnes da ikke som tungolje. .

Hybridoljer er drivstoff som kombinerer egenskapene til tradisjonelle tungoljer og marine gassoljer, og som ble utviklet for å møte krav om lavere svovelinnhold i drivstoff. Hybridoljer hører til under forskjellige drivstoffkategorier innen tungolje-gruppen, men kan ha lavere viskositet og tetthet enn definisjonen IMO har på tungolje.

4.3.2 Konsekvenser for miljøet og oljevernberedskapen

Svalbard er stort, og det kan være svært langt fra et ulykkessted til tilgjengelig oljevernutstyr. Ved en ulykke vil responstiden avhenge av hvor fartøyer som har oljevernutstyr om bord, befinner seg. Responstiden for førsteinnsatsen vil kunne være lang, og mengden tilgjengelig utstyr være begrenset. Oljeutslipp vil sannsynligvis spre seg over et større område før oljeverntiltak kan iverksettes. Dessuten vil oljevernutstyret fungerer dårligere i kalde og islagte områder, og mørke og dårlig vær kan vanskeliggjøre oljeverntiltak. Grunnstøting vil primært skje i kystnære farvann med kort drivtid for et utslipp til land. Det må derfor også forventes landpåslag med påfølgende strandaksjon i forbindelse med denne type hendelser. Det knytter seg svært store logistiske utfordringer til å gjennomføre en strandaksjon av et visst omfang på de fleste deler av øygruppen. Et utslipp i de 13 % av territorialfarvannet utenfor verneområder vil trolig også påvirke de 87 % hvor det er verneområder, med de alvorlige konsekvenser det kan få for det unike og sårbare miljøet.

Departementet vurderer derfor at risikoen for miljøskade ved et oljesøl på Svalbard i dag er slik at det er nødvendig med et regelverk som forhindrer bruk av de mest miljøskadelige drivstofftypene.

Forslaget innebærer at alle skip som bruker tungolje eller lavsvovel hybridolje må bytte drivstoff til naturgass eller marin gassolje dersom de skal bruke petroleumbasert drivstoff. En reduserer dermed miljørisikoen utenfor verneområdene, og derved også risikoen innenfor verneområdene.

Forslaget til et tungoljeforbud som er utarbeidet i IMO (i MARPOL Annex I), tillater hybridoljer som ikke vil være tillatt med departementets forslag. Grunnen til at departementet mener det er behov for et strengere regelverk i territorialfarvannet ved Svalbard enn det som vil følge av IMOs regelverk, er at hybridoljer ved et utslipp kan ha like negative miljøkonsekvenser som tungolje. På grunn av de særlige verneverdiene ved Svalbard er det derfor nødvendig å unngå bruk av slike hybridoljer.

4.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av en utvidelse av tungoljeforbudet

4.3.3.1. Generelt

Ifølge DNV GL var det i 2019 totalt 190 ulike skip med aktivitet i Svalbards territorialfarvann. Fiskefartøy var det største segmentet i antall skip med i overkant av 45 prosent av totalen, etterfulgt av andre aktiviteter og cruiseskip med henholdsvis 18 og 16 prosent. I denne sammenhengen dekker andre aktiviteter i hovedsak forskningsfartøy.

Av 190 skip var 158 observert i verneområdene, mens 32 var innenfor territorialfarvannet, men ikke innenfor verneområdene. Av disse 32 var det 25 som brukte tungolje. Av disse er cruiseskip den største gruppen, men også bulkskip (skip med større lasterom bygget for transport av løsmasse av ulike slag, som kull, korn, mineraler mv.), fryse/kjøleskip, stykkgodsskip og fiskebåter er blant disse.

For de 25 skipene som er identifisert som tungoljebrukere, vil forslaget innebære at de må endre prioritert drivstoff og rense tanker. Ifølge DNV GL, som har hatt samtaler med cruiseoperatører, vil det neppe være aktuelt å foreta tanktømming, rensing og re-bunkring underveis i et cruise. Det betyr at hele turen vil måtte foregå med det drivstoffkravet som gjelder ved Svalbard.

4.3.3.2 Nærmere om konsekvenser for cruiseskip

Det er registrert totalt 31 cruiseskip som har gått i fart på Svalbard i 2019, og 10 av disse er større skip som benytter tungolje. Cruisetrafikken på Svalbard er todelt; tradisjonelt cruise og ekspedisjonscruise. Noen fartøy opererer i begge kategorier, noe som også kan gi utslag i statistikken over antall fartøyer. Ulikheten ligger i deres respektive operasjonsmønster. Dette gjenspeiler også hvilken type drivstoff de benytter. De tradisjonelle cruiseskipene på Svalbard er typisk de store skipene, og deres seilaser kjennetegnes ved at Svalbard kun er ett av flere stopp som del av en større internasjonal rundtur. De seiler også utelukkende inn Isfjorden på grunn av passasjer- og drivstoffbegrensningene i verneområdene, og oppholder seg kun en til

to dager der. Det er blant disse vi finner tungoljebrukerne blant cruiseskipene. Ekspedisjonscruiseskipene derimot er mindre skip som er tilpasset operasjon i verneområdene, og kun benytter DMA drivstoff. Disse seiler over hele øygruppen.

Det er bare de tradisjonelle cruiseskipene som vil bli påvirket av de foreslåtte reguleringene. Ifølge DNV GL vil IMO's forslag til begrensninger i tungoljeb Bruken medføre en forventet reduksjon i inntekt fra den tradisjonelle cruisetrafikken på mellom 3.1 og 5.6 millioner kroner, mens antatt reduksjon med departementets forslag er i ca. 5.6 millioner kroner.

DNV GL har beregnet at IMO's forslag til begrensninger i tungoljeb Bruken vil medføre at operasjonskostnader kan øke fra 7 til 12% for disse skipene, mens departementets forslag forventes å medføre 12% stigning. En kostnadsøkning kan medføre at noen færre av disse operatørene vil tilby turer til Svalbard. Med IMO's forslag anslår DNV GL en antatt reduksjon i denne trafikken på 8 til 15%, mens med departementets forslag antas en reduksjon på 15%.

I rapporten *"Impacts of a ban on heavy fuel use and carriage as fuel by ships in the Norwegian Arctic waters"* (DNV GL, 2019) er det beregnet økonomiske effekter av et tungoljeforbud på Svalbard. I rapporten er beregningene gjort med utgangspunkt i tallene fra Epinions studie for Visit Svalbard og Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO) fra 2019 (Epinion, Cruise Study Svalbard, 2019) der de viser at ca. 45000 turister kom med de tradisjonelle cruisene til Svalbard i 2018 og at hver av dem la igjen 810 kr pr. døgn i inntekt lokalt i Longyearbyen.

Epinion estimerte at inntektene per passasjerdøgn for den gruppen som benytter ekspedisjonscruise, er 4 235 kr. Hver passasjer på ekspedisjonscruisene la altså i snitt igjen ca. 5 ganger så mye inntekt i lokalsamfunnene, som hver passasjer på de tradisjonelle. Dersom den oversjøiske cruisearten på Svalbard blir noe redusert, kan en dreining til ekspedisjonscruisene delvis oppveie noe av inntektstapet for lokalsamfunnet.

Det er også en utvikling i at flere cruiseskip i ordre globalt uansett vil ha LNG som primære drivstoff. Det kan føre til at en reduksjon blir midlertidig.

Det kan også nevnes at cruiseoperatør-gruppen AECO, har innført et forbud mot bruk av tungolje for sine medlemmer. Forbudet inkluderer ikke bruk av hybridoljer. AECO representerer et flertall av cruise-operatørene i Arktis.

4.3.3.3 Nærmere om konsekvenser for bulkskip

Ifølge DNV GL er det i alt 4 bulkskip som har seilt i Svalbards territorialfarvann i 2019 og alle er identifisert som tungoljeb Brukere. Totalt var det åtte skipninger av kull med disse skipene fra Svalbard i 2019. Størrelsen på båtlastene har variert mellom 5 000 tonn og 23 000 tonn. Alle skipene har seilt inn Isfjorden til Barentsburg for lasting av kull. Dette kullet blir siden fraktet ut, og Rotterdam var største mottakshavn i 2019.

Ifølge DNV GL var det ingen informasjon om utskiping av kull fra Longyearbyen i 2019. Av årsberetningen til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS for 2019 fremgår det at de hadde åtte utskipninger av kull i 2019. Rotterdam var største mottakshavnen. Ifølge Statistisk sentralbyrå gikk den internasjonale kullprisindeksen ned mye fra 2018 til 2019, fra en gjennomsnittspris på 92 til 61 USD, men fordi Store Norske har en fastprisavtale basert på historiske priser har salgssinntektene ikke gått ned like mye som nedgangen i kullpris. Dette omfattet nesten hele omsetningen, da det kun var 2,5 prosent som ble solgt i spotmarkedet, som er et finansmarked hvor finansielle instrumenter eller råvarer omsettes for umiddelbar levering.

Dersom man antar at utskipningen går fra Barentsburg til Rotterdam og at det seiles ca. 1 000 nm før en kommer inn i ECA, og så 500 km innenfor ECA, vil drivstoffkostnadene for en tur gå opp med ca. 6%. Antar man videre at drivstoffkostnaden er 50% av driftskostnadene betyr det en kostnadsøkning for transport av kull på ca. 3%.

Det forventes ingen endring i trafikkbildet for bulkflåten.

4.3.3.4 Nærmere om konsekvenser for stykkgodsskip

Stykkgodsskipene representerer en viktig livsnerve for befolkningen på Svalbard. I 2019 var det totalt 11 slike skip som anløp øygruppen, og 7 av disse skipene brukte tungolje. Selv om flertallet av stykkgodsskip er registrert som tungoljebrukere, var det likevel skipene som bruker marin gassolje som sto for mesteparten av aktiviteten og drivstofforbruket (ca. 80%) i regionen.

Det generelle prisnivået for en husholdning på Svalbard i 2007 var 17 prosent lavere enn for en gjennomsnittshusholdning på fastlandet. (SSB, 2008). Etter 2013 er det ikke utarbeidet konsumprisindeks for Svalbard på grunn av metodiske problemer. Hovedårsaken til at det generelle prisnivået på Svalbard ligger noe under fastlandsnivået er at Svalbard er toll og avgiftsfritt område.

Høye fraktkostnader til avsidesliggende Longyearbyen spiser imidlertid opp mye av prisforskjellene. Dette slår særlig ut for matvarer og større husholdningsartikler. Det er grunn til å anta at en andel av matvarene ankommer luftveien, og at de ikke i samme grad blir påvirket av økte transportkostnader over sjø. Derimot vil de større og tyngre husholdningsartiklene kunne bli noe dyrere grunnet økte fraktkostnader for de varene som transporteres med skip som bruker tungolje.

Ifølge DNV GL vil, dersom en tar utgangspunkt i at stykkgodsskipene i snitt går fra Midt-Norge (1000 nm en vei), drivstoffkostnadene øke med ca. 10%. Antar en at drivstoffkostnadene er ca. 50% av transportkostnadene, og at transport er 20% av totalkostnadene, betyr det en 5% økning av transportkostnader og 1 % økning i totalkostnader. Det betyr at for varene som tradisjonelt er fraktet med tungoljeskip, vil en kunne forvente en prisøkning på ca. 1%. Varene som ankommer med den delen av stykkgodsskipene som går på destillat allerede i dag, altså 80 % av skipene, vil ikke påvirkes.

4.3.3.5 Nærmere om konsekvenser for kjøle-/fryseskip

Fire av totalt syv kjøle/fryseskip som gikk i Svalbards farvann i 2019 er brukere av tungolje. Disse fire anløp kun Bellsundet.

Formålet med anløpene i Bellsundet er mottak av fisk fra hovedsakelig russiske fiskebåter. Dette er den gruppen tungoljeskip som har flest anløp og operasjonstimer. Dette er også det området som ble identifisert som området med høyest sannsynlighet for utslipp av drivstoff til sjø i rapporten "*Impacts of a ban on heavy fuel oil use and carriage as fuel by ships in the Norwegian Arctic*" (DNV GL, 2019). Dette er fordi denne gruppen skip står for en relativt stor andel av den totale trafikken og at de opererer tett opp mot land for å søke ly fra vær og is under omlastingsoperasjonen.

Et utslipp i dette området vil trolig også påvirke verneområdene i nærheten.

4.3.3.6 Nærmere om konsekvenser for fiskebåter

I 2019 var det to fiskebåter i Svalbards territorialfarvann som gikk på tungolje. Begge er russiske trålere og begge har gjennom 2019 tatt turer inn til Bellsundet for omlastning av fisk til forskjellige kjøle/frysefartøy. På samme måte som kjøle/fryseskipene, vil disse båtene måtte endre drivstoff eller endre omlastningssted ved et forbud om å bruke andre oljebasert drivstoff enn kvaliteten marin gassolje.

4.3.3.7 Nærmere om andre økonomiske konsekvenser

Ifølge Sjøfartsdirektoratet vil aksjoner for å begrense skade som følge av akutte utslipp være vesentlig mer kostbare etter et utslipp av tyngre oljekvaliteter enn etter utslipp av tilsvarende mengder lett marin diesel. The International Council On Clean Transportation (ICCT) har beregnet at et utslipp av tungolje vil koste 70 % mer enn utslipp av destillat når en ser på opprydding-, sosioøkonomiske- og miljøkostnader.

Utslipp av tyngre oljekvaliteter kan også føre til betydelig og langvarig miljøskade som reduserer Svalbards verdi som reiselivsmål. Krav til drivstoffkvalitet kan antas å redusere risikoen for slike skader betydelig. Verdien av dette må vurderes i lys av turisme er en av basisaktivitetene på Svalbard, som i stor grad er avhengig av et i det vesentlige uberørt naturmiljø. Dette har også en økonomisk side. Et tungoljesøl på Svalbard, uansett hvor det finner sted, kan bidra til at øygruppa blir mindre attraktiv for turistene, på kort eller lang sikt. Et generelt tungoljeforbud vil redusere risikoen for en slik situasjon. For reiselivsnæringen som helhet, er derfor et tungoljeforbud en viktig beskyttelsesmekanisme mot en situasjon hvor et oljesøl reduserer Svalbards attraksjon som reisemål en sesong eller fler.

Selv om også utslipp av lett marin diesel kan ha et stort skadepotensial for miljøet, så er den normalt vesentlig mindre enn ved utslipp av tungolje, samt at de oppryddings- og sosioøkonomiske kostnadene vil være betydelig lavere. Eksempelvis var statens kostnader i forbindelse med oppryddingen av tungolje etter hendelsen med MV Full City i overkant av 256 millioner kroner, mens statens kostnader i forbindelse med oppryddingen av diesel etter kollisjonen med KNM Helge Ingstad og Sola TS ved tilsvarende beregninger var ca. 100 millioner kroner. Mengden utlekket drivstoff var

tilnærmet det samme. I tillegg vet vi at kostnader ved å operere i farvannene ved Svalbard er betydelig større enn ved fastlandet. Dette skyldes blant annet at oljevernressurser må fraktes over store avstander, samt krevende og uforutsigbare vær- og isforhold. Eksempelvis hadde staten kostnader på 13 millioner kroner bare for å tømme tråleren Northguider for oljeprodukter. Dette var i tillegg til rederiets kostnader. Kostnadene var i all hovedsak knyttet til fartøy og utstyr. Her var det ikke utslipp til sjø.

De økonomiske kostnadene ved oppryddingen etter et utslipp vil erfaringsmessig måtte bæres av sjøforsikringsselskapet og av staten som oftest bistår med store ressurser. I tillegg kan en vente omkostninger for Svalbardsamfunnet ved blant annet at bortfall av turister som i stor grad er avhengig av et i det vesentlige uberørt natur. Et stort utslipp i områdene hvor det foregår fiskerier vil også kunne føre til faktiske konsekvenser for fisket, samt negativ omtale som kan påvirke fiskerieksept.

4.3.3.8 Konsekvenser for miljøforvaltningen på Svalbard knyttet til tilsyn og kontroll

I hovedsak vil tilsynet med at bestemmelsen blir overholdt utført av Sysselmannen, eventuelt i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet, jf. Svalbardmiljøloven § 87. Ved innføring av nytt regelverk vil det påregnes noe økt kontrollvirksomhet for å sikre at regelverket etterleves. Det forventes at denne kontrollvirksomheten kan gjennomføres i kombinasjon med annen tilsynsvirksomhet, og derfor ikke vil medføre betydelig økt ressursbruk. De senere år har Polarsyssel fått utvidet seilingstid på Svalbard. Dette legger bedre til rette for tilsynsaktivitet hele året.

4.4. Overgangsordninger

De oversjøiske cruisebåtene vil kunne gjøre tilpasninger og bytte drivstoff. Departementet legger til grunn at kostnadsøkningen for de oversjøiske cruiseskipene ikke vil få så stor betydning for lokalsamfunnene på Svalbard at det tilsier særlige overgangsordninger av hensyn til Svalbardsamfunnet. Behovet for å redusere risikoen for oljeutslipp i Isfjorden fra disse skipene, tilsier at det ikke gis noen overgangsordninger for denne deler av skipstrafikken.

Også de to fiskebåtene som bruker tungolje vil lett kunne gjøre tilpasninger og bytte drivstoff, dog med noen økte omkostninger som beskrevet i 4.3.3.6. Det samme gjelder kjøle/fryseskipene. Bellsundet er også identifisert som området med høyest sannsynlighet for utslipp av drivstoff til sjø, og det foreslås derfor ikke overgangsordninger for disse fiskebåtene.

For stykkgodstrafikken til og fra Longyearbyen og Barentsburg foreslås en overgangsperiode avgrenset i tid til 2 år fra ikrafttredelsen, av hensyn til aktørene og lokalsamfunnene, slik at en får noe tid til omstilling.

5. Departementets forslag til lovendring i svalbardmiljøloven kap. VI. Arealplanlegging i planområdene - § 51

5.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for forslaget er behovet Longyearbyen lokalstyre (LL) har når det gjelder å ta gebyr for behandling av private planforslag. Longyearbyen planområde skiller seg fra de andre planområdene, ved at de har mange profesjonelle forslagsstillere og store utbyggere.

På fastlandet kan det tas gebyr for behandling av private planforslag, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1. Det er kun kommunenes arbeid frem til det blir avgjort om forslaget skal fremmes som kan gebyrlegges. Forslaget fremmes når det legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring.

Klima- og miljødepartementet ser behovet Longyearbyen lokalstyre har for å ta gebyr for behandling av private planforslag etter selvkostprinsippet, da omfanget av private planforslag øker.

Forvaltningsloven § 27 a gir nødvendig hjemmel til å fastsette forskrifter om gebyrer for saksbehandling, men den innebærer en kompetansskranke idet slike forskrifter må fremmes ved kongelig resolusjon av vedkommende fagdepartement.

Departementet vil derfor foreslå en ny forskriftshjemmel i et nytt annet ledd i svalbardmiljøloven § 51 om private forslag.

5.2 Departementets merknader og forslag

Klima- og miljødepartementet kan etter svalbardmiljøloven § 92 gi forskrift om gebyr for behandling av tillatelser og dispensasjoner som *miljøvernmyndighetene* utfører etter svalbardmiljøloven eller forskrift fastsatt i medhold av loven.

Det følger av sml. § 4 at miljøvernmyndighetene for Svalbard er Kongen, departementet, direktoratet etter departementets nærmere bestemmelse og Sysselmannen. Klima- og miljødepartementet kan derfor ikke delegerer sin forskriftskompetanse - etter sml. § 92 til Longyearbyen lokalstyre.

Departementet ønsker ikke å endre sml. § 92 fordi bestemmelsen også inneholder andre typer saksbehandling det kan tas gebyr for. Vi ser det derfor som hensiktsmessig og mest naturlig at sml. § 51 som omtaler private planforslag, får et nytt annet ledd.

Forslag til nytt annet ledd i § 51:

Departementet eller den departementet bestemmer kan gi forskrift om gebyr for behandling av private planforslag.

6. Ikrafttredelse

Departementet foreslår at ny § 82 a om krav til drivstoff for motorferdsel i sjø trer i kraft 1. januar 2022. Det samme gjelder nytt § 51 annet ledd om hjemmel til forskrift om gebyr for behandling av private planforslag.

7. Forslag til endringer i lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (svalbardmiljøloven) mv.

Lov om endringer i lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (Svalbardmiljøloven)

I

I lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) gjøres følgende endringer:

§ 51 annet ledd skal lyde:

Departementet eller den departementer bestemmer kan gi forskrift om gebyr for behandling av private planforslag.

§ 82 a skal lyde:

(krav til drivstoff for motorferdsel i sjø)

Skip som anløper territorialfarvannet rundt Svalbard, skal ikke bruke eller ha om bord annet petroleumsbasert drivstoff enn naturgass og marin gassolje. Naturgass og marin gassolje defineres nærmere i forskrift gitt av departementet

II Ikrafttredelse

Loven trer i kraft 1. januar 2022.

III Overgangsregler

For skipsfrakt av stykkgoods til og fra Longyearbyen og Barentsburg, trer loven i kraft 1. januar 2024.

Forskrift om endring i forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard

Fastsatt ved kgl.res. xx. xx 20xx med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 12, § 16 og § 17. Fremmet av Klima- og miljødepartementet.

I

I forskrift om nasjonalparkene Sør-Spitsbergen, Forlandet og Nordvest-Spitsbergen, om naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, og om naturreservatene for fugl på Svalbard (FOR-2014-04-04-377) gjøres følgende endringer:

§ 4 annet ledd oppheves

§ 16 første ledd oppheves

II Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2022.

Forskrift om krav til drivstoff for motorferdsel i sjø

Hjemmel: Fastsatt 1. januar 2022 med hjemmel i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 82 a. Fremmet av Klima- og miljødepartementet.

§ 1 *Krav til drivstoffkvalitet*

Med naturgass og marin gassolje (MGO) som er forbudt etter Svalbardmiljøloven § 82 a, menes drivstoff som er definert som DMA, DMX, DMZ, DFA eller DFZ i siste utgave av standarden ISO 8217

§ 2 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft 1. januar 2022.