

Vakås, 12.11.1999

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 1999:21 LOV OM MILJØVERN PÅ SVALBARD

Vi viser til Deres brev av 10.07.1999 angående høring av NOU 1999:21 Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).

Generelt

FRIFO synes det er meget positivt at det foreslås en lov som regulerer all virksomhet som påvirker naturmiljøet på Svalbard. Storting og regjering har uttalt at de ønsker en høy miljøstandard på Svalbard, og Stortingets energi- og miljøkomité understreket at ved konflikt med andre interesser på Svalbard skal miljøvern hensyn veie tyngst. FRIFO mener derfor at det er svært viktig at den nye loven følger opp dette på alle punkter.

Det er en rekke temaer i lovforslaget som direkte eller indirekte berører forholdet til friluftsliv, men vi vil først og fremst konsentrere vår høringsuttalelse om forholdet ferdsel og friluftsliv. Vi vil likevel kommentere andre forhold som vi mener er viktig i forhold til friluftslivet og naturmiljøet.

Kapittel I. Innledende bestemmelser

Formålsparagrafen i en lov sier noe om hva som skal vektlegges av de myndighetene som forvalter loven. Formålet om å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard (jf § 1) er derfor etter FRIFOs mening en meget viktig paragraf i tråd med Stortinget og regjeringens ønsker om en høy miljøstandard.

Kapittel II. Aktsomhetsplikt og prinsipper for myndighetsutøvelse

Det finnes en rekke miljørettslige prinsipper. Utvalget foreslår at fem utvalgte prinsipper blir lovfestet i miljøloven for Svalbard. FRIFO er enig i dette forslaget, og vil understreke at det er viktig at dette blir prinsipper som brukes aktivt i forvaltningen av Svalbard.

Kapittel III. Verneområder

FRIFO er enig i at det skal være verneområder på Svalbard som tar vare på de naturkvalitetene som finnes der, jf § 11. Vi er også enig 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, jf § 12. 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.

Kapittel IV. Flora og fauna

Vi er enig i prinsippet om at all flora og fauna i utgangspunktet er fredet, jf § 24. Direkte i loven eller ved bruk av forskrift åpner imidlertid forslaget for muligheten til høsting av aktuelle arter i forbindelse med det enkle og naturvennlige friluftslivet.

Kapittel V. Kulturminner

FRIFO vil understreke at det er viktig at kulturminnene på Svalbard blir sikret på en tilfredstillende måte, da de blant annet er en viktig del av den opplevelsen det er å være på Svalbard. Vi forutsetter derfor at bestemmelsene i dette kapittelet sikrer dette.

Kapittel VI. Arealplanlegging i planområdene

Kapittelet omhandler planområdene som fastsettes i medhold av forskrift. Dette er begrensede områder rundt bosetningene, og vil i begrenset grad berøre friluftinteressene. Men det er likevel viktig å ha både friluftslivet og naturmiljøet i tankene når det planlegges innenfor disse områdene. Det er også viktig at planområdene i hovedsak begrenses til eksisterende områder, og ikke etableres på steder og i et omfang som vil ødelegge naturverdiene og villmarkspreget på Svalbard.

Kapittel VII. Virksomhet med konsekvenser for miljøet

i. Generelle regler

Forslaget til ny lov innebærer en overgang fra dagens regler om meldeplikt til krav om tillatelse for virksomheter som kan påvirke miljøet. Dette gjør at virksomheten i utgangspunktet er forbudt, men kan tillates etter en nærmere vurdering. Forvaltningens skjønn om hvorvidt tillatelse skal gis, eventuelt på hvilke vilkår, foreslås bygget på en redegjørelse for hvilken betydning virksomheten kan ha for miljøet (jf § 56) eller på en konsekvensutredning som skal belyse tiltakets virkning på miljøet (jf § 58).

Næringsvirksomhet skal i hovedsak foregå i planområder, jf § 55 og må være i samsvar med godkjent plan, jf § 57. I planen skal det redegjøres for hvordan hensynet til miljø (herunder naturmiljø og kulturminner) og lokalsamfunn er ivaretatt.

Tiltak eller virksomheter som kan ha konsekvenser for naturmiljøet vil ikke være tillatt utenfor planområdene (eller i planområder uten godkjent plan), med mindre det er gitt tillatelse fra miljøvernmyndighetene, jf § 56.

Det foreslås at inngrep som må ha tillatelse og kan medføre mer enn ubetydelig virkning på miljøet utenfor planområdene, eller betydelig og langvarige virkninger på miljøet innenfor planområdene skal konsekvensutredes, jf § 58. Dette gjelder både tiltak som krever tillatelse etter §§ 56 og 57 og etter andre bestemmelser i loven.

FRIFO er enig i prinsippet om at det bør stilles krav om tillatelse før det kan sette i gang tiltak eller virksomheter. FRIFO mener de aktuelle bestemmelsene bør sikre at tiltak eller virksomheter med negative konsekvenser på naturmiljøet ikke blir satt i gang. Dette forutsetter imidlertid at Stortingets og regjeringens sterke ønske om en høy miljøstandard på Svalbard, uttrykt i lovens § 1 og i de fem utvalgte miljørettslige prinsippene i §§ 6 til 10, legges reelt til grunn i saksbehandling og avgjørelser i konkrete saker. Lovens bestemmelser må sikre at dette blir tatt på alvor.

Det er meget viktig at det er full åpenhet i saker som kan ha konsekvenser for naturmiljøet og den frie ferdslen. FRIFO mener derfor det bør tas inn bestemmelser om offentlighet og høringer i loven og ikke bare gjennom en mulig forskrift, jf § 56, annet ledd.

ii: Forurensning og avfall

FRIFO har ingen spesielle merknader til dette avsnittet, men understreker at det er viktig at all virksomhet og aktivitet på Svalbard må foregå uten fare for forurensning av naturmiljøet. Vi forutsetter at bestemmelsene i dette avsnittet ivaretar disse hensynene.

iii: Ferdsel

I følge utvalget er hovedsiktemålet med å regulere ferdsel på Svalbard å hindre skade på vegetasjon, utslipp av miljøgifter, støy og forstyrelse av naturmiljøet for øvrig. Utvalget legger også til grunn før-prinsippet ved regulering av ferdsel slik at usikkerhet omkring konsekvensene av ferdsel skal komme naturmiljøet til gode. FRIFO er enig i utvalgets vurdering og synes § 71 er et meget bra utgangspunkt.

Fri ferdsel (allemannsretten)

Svalbard, som den eneste tilgjengelige arktiske villmark på det europeiske kontinent, byr på helt spesielle naturopplevelser. FRIFO er klar over at naturen på Svalbard er særlig sårbar og utsatt. Men samtidig byr Svalbard på naturgitte opplevelsesmuligheter som bør være tilgjengelig for folk som oppsøker området for å oppleve dette på naturens premisser gjennom utøvelse av det tradisjonelle, enkle (ikke-tilrettelagte og ikke-mekaniserte) friluftsliv; til fots, på ski, med hundespann, i kajakk osv.

Den frie ferdselsretten (allemannsretten), jf friluftsløven, er et grunnleggende fundament for utøvelse av det tradisjonelle friluftslivet i Norge. I følge utvalget gjelder denne retten også på Svalbard, jf svalbardlovens § 2 og side 237 i NOU 1999:21. For at det ikke skal være noen tvil om at denne retten også gjelder på Svalbard mener FRIFO at friluftsløvens bestemmelser om fri ferdsel (allemannsretten) må tas inn i svalbardmiljøloven.

Turistforskriften av 01.01.1998 gitt i medhold av svalbardloven vil også gjelde etter at svalbardmiljøloven har trådt i kraft, jf § 100. Turistforskriften stiller krav om obligatorisk forsikring/garanti for utgifter av enhver art som påføres offentlige myndighet eller andre i forbindelse med søk, redningsaksjoner eller syketransport som må gjennomføres i tilknytning til vedkommendes virksomhet på Svalbard.

Dette kravet er i strid med den frie ferdselsretten i henhold til friluftsløven, som i følge utvalget også gjelder på Svalbard. Det at ferdselsretten er fri, innebærer samtidig et forbud mot å kreve noen form for betaling, avgift eller lignende, eller stille andre tyngende vilkår, som betingelse for å kunne utøve denne. Unntak fra dette gjelder kun retten til å kunne kreve en rimelig avgift i forbindelse med adgang til opparbeidete friluftsområder, jf friluftsløvens § 14. FRIFO advarer derfor mot å videreføre/etablere ordninger som er i strid med den frie ferdselsretten. For videre utdyping av dette temaet viser vi til vårt brev av 11.02.1999 til Sysselmannen på Svalbard og Justisdepartementet (med kopi til Miljøverndepartementet) angående turistforskriften på Svalbard og retten til fri ferdsel.

FRIFO ser imidlertid at det vil være fornuftig å beholde meldeplikten for turer på Svalbard. Den sikrer samtidig en kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom den som skal på tur og myndighetene. Meldeplikten kan også gi grunnlag for å sikre/kontrollere om de som skal på tur har forsvarlig utstyr med seg.

Ferdselsrestriksjoner

Lovforslaget åpner for å forby ferdselsformer og framkomstmidler (ikke-motoriserte) som belaster naturmiljøet utover det vanlige, jf § 72. FRIFO har forståelse for behovet for å ha en slik mulighet, men denne må ikke anvendes på en måte som går utover det enkle tradisjonelle og naturvennlige friluftslivet.

Paragraf 73 i lovforslaget åpner for å forby eller regulere ferdselen i avgrenset områder i hele eller deler av året. FRIFO kan se behovet for en slik mulighet der ferdselen truer spesielle naturkvaliteter eller kulturminner, men heller ikke denne må anvendes på en måte som unødiggår utover det enkle tradisjonelle og naturvennlige friluftslivet.

Etter § 74 kan det fastsettes forskrift om leiropphold. FRIFO ser ingen problemer med dette, så sant det ikke lager vanskeligheter for den frie ferdselen og det enkle friluftslivet med telt eller lignende.

Turistgebyr

Etter § 76 kan det fastsettes forskrift om at alle som besøker Svalbard, uavhengig om de benytter seg av den frie ferdselen eller ikke, skal betale gebyr. Gebyret er tenkt å gå inn i Svalbards miljøvernfond. Hvis gebyret vil bli tyngende og i prinsippet være et hinder for den frie ferdselen, er FRIFO sterkt kritisk til et slikt gebyr. Blir det innført et slikt gebyr, støtter vi at dette skal gå inn i Svalbards miljøvernfond.

Motorisert ferdsel

På fastlandet er i utgangspunktet all motorisert ferdsel i utmark forbudt med mindre annet følger av loven selv eller med hjemmel i loven, jf motorferdselloven. Loven tar likevel ikke sikte på å hindre nødvendig ferdsel til anerkjente nytteformål. Det er den unødvendige og fornøylespregede ferdselen som reguleres. Kjøring med snøscooter er med andre ord forbudt med mindre lovverket gjør unntak.

FRIFO mener at dette prinsippet i motorferdselloven også må gjelde for Svalbard. Vi er derfor enig i det generelle forbudet mot motorferdsel utenom opparbeidet vei eller plass om ikke annet er fastsatt i loven eller i medhold av loven, jf § 77.

På grunn av det ekstreme klimaet er Svalbards natur svært sårbar for menneskelige påvirkninger. Stortinget og regjeringen har derfor understreket at ved konflikt med andre interesser skal miljøvern hensyn veie tyngst. Ut fra et føre vår-prinsipp bør derfor motorferdselen i på Svalbard begrenses mest mulig. FRIFO er derfor uenig at regulering av motorferdselen for fastboende må være begrunnet i miljøvernbehov knyttet til Svalbard eller behovet for å skille motorisert og ikke-motorisert ferdsel, jf 79. Vi mener at loven må ta det motsatte utgangspunktet der det må gjøres en konkret vurdering av det reelle behovet for motorisert ferdsel opp mot miljøverninteresser, blant annet ønsket om å beholde villmarkspreget på Svalbard. Konsekvensene for naturen er den samme enten den som kjøre snøscooter bor på Svalbard eller ikke. Motorisert ferdsel bør derfor bare være tillatt i spesielle avgrensede korridorer/områder som er fastsatt etter nøye vurdering av mulige konsekvenser på naturmiljøet, og ikke på en vurdering om de som kjører er fastboende eller ikke.

iv: Hytter

FRIFO er enig med utvalget at hytter på Svalbard bør begrenses til et minimum. Vi mener derfor at det ikke bør være adgang til bygging av flere privateide hytter enn det som allerede eksisterer, det være seg for fastboende eller andre. Skal det bygges nye hytter på Svalbard bør disse være et fellesgode for alle som ferdes på Svalbard, uavhengig om de er fastboende eller ikke. Vi mener derfor at retten til å eie eller leie fritidshytter for enkeltpersoner i framtida ikke bør være tillatt utover de som allerede finnes (jf § 83).

Kapittel VIII. Tilsyn med miljøet

FRIFO har ingen spesielle merknader til dette kapitlet, men vil understreke viktigheten av å føre tilsyn med virksomheter og miljøtilstand for å kunne sette inn nødvendige tiltak når miljøtilstanden utvikler seg i feil retning.

Kapittel IX. Håndheving og sanksjoner

FRIFO ser positivt på forslaget til opprettelse av Svalbards miljøfond og de tiltak midlene i fondet er tiltenkt, jf § 96.

Utover dette har ikke FRIFO noen spesielle merknader til dette kapitlet annet enn at det er viktig at det finnes hjemler for å kunne sette inn effektive tiltak når det er nødvendig for å sikre miljø- og naturkvaliteter.

Kapittel X. Avsluttende bestemmelser

FRIFO har ingen spesielle merknader til dette kapitlet.

Vennlig hilsen

Harald Tronvik
generalsekretær

Hans Erik Lerkelund
fagkonsulent

Kopi: FRIFOs styremedlemmer
FRIFOs medlemsorganisasjoner
Friluftsrådernes landsforbund