

Nho Reiseliv  
Postboks 5465 Majorstuen  
  
0305 OSLO

Adm.enhet: Reguleringsseksjonen  
Saksbehandler: Hild Ynnesdal  
Telefon: 48045390  
Vår referanse: 18/2531  
Deres referanse:  
Dato: 29.03.2019

## Høring - forslag til regulering av hvalsafari som næring

### *Generelt*

Fiskeridirektoratet har vurdert behovet for regulering av hvalsafari som næring, og har på denne bakgrunn utarbeidet forslag til regulering av slik aktivitet.

Hvalsafari langs norskekysten har siden starten rundt slutten av 1980-tallet utviklet seg til en betydelig næringsvirksomhet, hvor opplevelsen av å se hval som frittlevende dyr i havet er i fokus. Rundt 30 reiselivsaktører tilbyr nå hvalsafari, hvor hovedkonsentrasjonene er i områdene Lofoten, Vesterålen og Troms. Flere driver helårlige virksomheter, og har utviklet disse med betydelige investeringer i fartøy og utstyr.

Den internasjonale hvalfangstkommissjonen (IWC) definerer hvalsafari som «ethvert kommersielt foretak, som tilbyr publikum å se på hval i deres naturlige habitat». Slik virksomhet omfatter således alt fra observasjoner av hval fra fartøy til kajakkpadling, dykking og svømming med hvaler.

Som kjent har de store sildeinnsigene i de nordligste fylkene (særlig i Troms) ført til at store mengder hval (i hovedsak knøl/spekkhogger) har tatt turen inn i de samme fjordene, på jakt etter sild. Et intensivt notfiske kombinert med store hvaler på næringsvandring sammen med hvalsafariaktører som vil nærmest mulig begivenhetenes sentrum, har i et økende antall tilfeller skapt konflikter og til dels farlige situasjoner både for hvalsafari turistene og aktørene som driver fiske. Særlig farlig er aktivitet knyttet til svømming/ dykking/ kajakkpadling (små båter) tett opp til fartøy som er i aktivt fiske. I tilfeller hvor det må gjennomføres redningsoperasjoner (herunder frigjøring av hval som har gått seg fast i fiskeredskaper) skaper også tilstedeværelse av nærgående hvalsafari aktører (fartøy/dykkere) store utfordringer for redningsmannskapene, ikke minst ut fra en sikkerhetsvurdering for personell på

fiskefartøy/redningsfartøy/hvalsafarifartøy/ kajakkpadlere/svømmere mm. Aktivitet fra nærgående hvalsafarifartøy vanskeligjør også utøvelse av annen næringsvirksomhet (fiskeri).

#### *Gjeldende reguleringer*

Som kjent er det ikke etablert et særskilt norsk regelverk for utøvelse av hvalsafari. Aktuelle gjeldende bestemmelser og hjemler er således de generelle bestemmelsene i lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova), jf § 3, lov 19. juni 2009 nr. 37 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) §§ 1, 3, 4 og 6, lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) §§ 7 og 14, forskrift 24. november 2009 nr. 1400 om drift av fartøy som fører 12 eller færre passasjerer m.v., forskrift 22. desember 2014 nr. 1893 om tilsyn og sertifikat for norske skip og flyttbare innretninger.

Næringen har imidlertid av eget tiltak samarbeidet om å utvikle retningslinjer, som de oppfordrer samtlige aktører å følge. Disse retningslinjene er ment å ivareta sikkerhetsmessige hensyn for personell i ulike roller, samt dyrevelferdsmessige hensyn.

Retningslinjene inneholder blant annet tilrådninger om hvilke fartøytyper som bør anvendes (motorkraft) til hvalsafari, fart og manøvrering av fartøy, antall fartøy på feltet samtidig, turenes varighet, avstand til hval, forholdet til fiskeriaktivitet osv. I følge næringens egne opplysninger følger majoriteten av de profesjonelle aktørene slike retningslinjer, men som i mange bransjer er det ikke 100% etterlevelse. I tillegg til kommersielle bedrifter som ikke følger gjeldende tilrådninger, øker også antall private aktører som ved bruk av fritidsbåter, kajaker og ribber ønsker å oppleve hval på til dels meget nært hold. Dette har ført til en rekke farlige situasjoner og «nesten-ulykker» og er en sterk indikasjon på at sikkerheten ikke er tilstrekkelig ivarett.

Økningen i ulike aktiviteter knyttet til hvalsafari, har imidlertid aktualisert etterspørselen etter retningslinjer/regler for slik virksomhet. Anmodningene om regelverk kommer således både fra aktører innen hvalsafarinæringen og fiskerinæringen, samt aktører som har bistands- og kontrollansvar knyttet til utøvelse av fiske samt generell ferdsel på sjøen.

#### *Dyrevelferdsmessige/bestandsmessige aspekter*

Hvalsafariaktivitet omfattes av dyrevelferdsloven, jf lovens § 3, og virksomheter som driver slik aktivitet må således forholde seg til de generelle bestemmelsene som fremgår av loven. Retningslinjene som er utviklet av næringen ivaretar også de hensyn som legges til grunn i regelverket.

Det er imidlertid registrert atferdsendringer som følge av båtbasert hvalsafari, herunder endringer i adferd ved overflaten/dykking, aktiv adferd (slag med halen

o.lign.) akustisk respons, svømmehastighet, endring i svømmeretning, gruppestørrelse. Langtidseffekter er vanskelig å måle fordi hvaler lever lenge (20 - < 100 år, avhengig av arten), og som regel bare får en kalv hvert 1 – 5 år, avhengig av arten.

Måling av langtidseffekter kan bare skje for populasjoner som også har vært studert før hvalsafariaktiviteten begynte, for at en skal kunne sammenligne antall, adferd og distribusjon. Havforskningsinstituttet viser til at det i 2016 ble utført en meta-analyse (Senigaglia *et al.*) av effektene av hvalsafari over mange arter, bestander og områder. De fant et mønster med individuelle adferdsresponser på safaribåter, men kunne ikke påvise effekter på bestandsnivå. I de senere årene har en imidlertid blitt stadig mer klar over at vedvarende hvalsafari kan ha negativ effekt på de bestandene som er gjenstand for slik aktivitet. Effektene kan igjen inndeles i kortvarig atferdsendringer som kan være reversible dersom safariaktiviteten opphører, og langvarige effekter som kan ha innvirkning på bestandsutviklingen og bestandsstørrelse.

Usynlige effekter kan inkludere forhøyete nivåer av stresshormoner. Det er en kjent sammenheng mellom vedvarende eller kumulativt stress og sykdom og lavere overlevelse hos sjøpattedyr. Støy fra hvalsafarifartøy kan potensielt maskere kommunikasjon mellom hvaler, - dette er dokumentert hos spekkhogger.

De ulike formene for hvalsafari kan inndeles i to hovedgrupper: Aktivitet knyttet til hval som i hovedsak følger sildas vandring i vinterhalvåret, og hvor dagslyset i nord som kjent er begrenset til få timer pr dag. Den andre formen er relatert til en stasjonær bestand av spermhval, og er en helårlig virksomhet som primært foregår i havet utenfor Andenes og i Andfjorden. Sistnevnte aktivitet innebærer at hvalene eksponeres for betydelig støy hele året, mens førstnevnte gruppe relativt sett eksponeres for støy i korte perioder av året og et begrenset antall timer pr dag, avhengig av dagslyset.

Spermhvalen skiller seg noe fra de øvrige hvalartene, blant annet ved at den kommer til overflaten og nærmest ligger i ro mens den tar til seg oksygen. I denne perioden bør den ikke forstyrres, da dette vil kunne resultere i at den foretar såkalte «shallow dives» og etter hvert drives bort fra sine naturlige beiteområder. Spermhvalen er imidlertid fortrolig med den type propellstøy som kommer fra fartøy som driver fiske i områder der hvalen beiter. Slik støy nærmer seg gradvis, og er noe hvalen er fortrolig med.

De siste årene er det imidlertid introdusert en form for støy som hvalene ikke er kjent med, nemlig fra små hurtiggående fartøy med propeller som roterer med flere tusen omdreininger. I stor fart er dette skjærende lyder som ved hjelp av hydrofoner kan høres på mils avstand med det menneskelige øret.

Støyen er forårsaket av såkalte «ribber» med 2x300 hk motorer. Erfaring viser at spermhvalen skyr denne type lyd og blir drevet bort fra sine beiteområder. Bestanden av spermhval i områdene rundt Andenes synes derfor å være redusert, ettersom de i områder hvor det tidligere kunne gjøres observasjoner på rundt et tjuetalls dyr på én tur, nå har vært tilnærmet null observasjoner.

#### *Retningslinjer/reguleringer i andre land*

Flere land og områder har lovgivning eller retningslinjer som tar sikte på å regulere hvalsafariaktiviteten. Formålet med reguleringene er i størst mulig grad å beskytte hvalene mot forstyrrelser, som enten bør unngås av dyrevelferdsmessige hensyn eller kan ha effekter på bestandsnivå. Et regelverk kan tilpasses bestemt(e) type(r) hval (art), geografisk område og/eller fartøytype.

Den internasjonale hvalfangstkommisjonen (IWC) og Konvensjonen for Migrerende Arter (CMS) er enige om et sett hovedregler for hvalsafari. Disse legger i hovedsak til grunn at reguleringer bør være forskningsbasert, og at målet er å kunne angi passende avstander mellom fartøy og hval, antall og type fartøy, antall turer/timer pr. dag osv. Formålet er å unngå negative langtidseffekter på enkeltindivider og populasjoner. CMS har nylig vedtatt en resolusjon som oppfordrer land til å vedta nasjonale retningslinjer eller regelverk dersom dette er påkrevet. Formålet her er å forvalte «i-sjøen» interaksjoner mellom mennesker og hval. Vitenskapskomiteen i IWC anbefaler også et samarbeid med CMS for å utvikle retningslinjer for svøm-med-hval aktiviteter. Dette står således på arbeidsplanen i IWC for 2019-2020. Svøm-med-aktiviteter er regulert på ulike måter rundt om i verden, - for eksempel er det totalforbud mot dette på Kanariøyene, i Argentina og i Sør-Afrika. I USA og Australia er det bare tillatt etter autorisasjon, mens det i andre regioner er tillatt etter dedikerte prosedyrer (New Zealand) eller ikke regulert i det hele tatt.

IWC godkjente på årsmøtet i september 2018 en digital «Whale Watching Handbook», som inneholder komplett og oppdatert oversikt over land med reguleringer av hvalsafari. Håndboken inneholder også en norsk profil, hvor bla retningslinjene for gjennomføring av hvalsafari utviklet av næringen, er gjengitt.

#### *Næringenes tilrådninger*

Som vist til ovenfor har det vært avholdt møte med representanter for berørte næringer.

Norges Fiskarlag anmoder Fiskeridirektoratet om å etablere konkrete reguleringstiltak knyttet til hvalsafariaktivitet, særlig i forbindelse med sildefiske på kysten og i fjordene.

Visit Tromsø med flere har utarbeidet forslag til nasjonale retningslinjer, som representerer «best practice» for en bærekraftig og langsiktig utnyttelse av hvalsafari

som næring, og som minimerer de menneskeskapt påvirkningene på dyrene. Både kommersielle og ikkekommersielle aktører bør oppfordres til å følge disse retningslinjene. Visit Tromsø viser for øvrig til at særlig utenlandske aktører i stor grad neglisjerer de anbefalte retningslinjene, herunder aktivitet knyttet til dykking/svømming med hval.

Hvalsafari AS viser til behovet for at det av dyrevelferdsmessige hensyn iverksettes særlige regler for safarivirksomhet knyttet til spermhval. Dette gjelder særlig mht motorkraft (fartøystørrelse), utstyr på fartøy (hydrofoner) og maks fart på feltet.

NHO Reiseliv legger til grunn at gjeldende regelverk og utarbeidede retningslinjer er dekkende for behovet for å regulere hvalsafariturisme. Det anbefales videre at nasjonale retningslinjer for hvalsafariturisme eies og drives av et organ som samler bransjen, har kontakt med myndighetene og kan drive nødvendig kommunikasjon internt og eksternt.

Kystvakten og Fiskeridirektoratets Sjøtjeneste er opptatt av forholdet mellom utøvelse av fiske og hvalsafari, og de sikkerhetsmessige utfordringene som oppstår når safarifartøy kommer for nær fartøy som driver med fiskeriaktivitet. Likeledes i situasjoner der Kystvakten og/eller Sjøtjenesten bistår fiskefartøy i forbindelse med frigjøring av hval som har gått seg fast i fiskeredskap (tauverk, nøter osv).

#### *Fiskeridirektoratets vurderinger*

Som vist til ovenfor, har det hittil ikke vært etablert nasjonalt regelverk/retningslinjer for utøvelse av hvalsafari. Vi vil imidlertid berømme næringen, som på eget initiativ har utarbeidet retningslinjer for gjennomføring av slik virksomhet, - likeledes det faktum at dette har skjedd i samarbeid mellom store deler av aktørene. Konflikter oppstår imidlertid i det øyeblikket ikke alle aktører følger normene, og både de sikkerhetsmessige og dyrevelferdsmessige aspektene ved slik virksomhet utfordres. Særlig vises det til at utenlandske aktører ikke overholder retningslinjene.

Fiskeridirektoratet har foretatt en helhetsvurdering av dialogen i møtet, samt mottatte skriftlige innspill. Det er vår oppfatning at majoriteten av hvalsafarinæringen er seriøse aktører som ønsker å utvikle en bærekraftig næring ut fra alle relevante hensyn: sikkerhet for turister, personell, dyrevelferd, bestandshensyn, økonomi for aktørene osv.

Vi har mottatt sterke anmodninger om å etablere et regelverk som kan kontrolleres og eventuelt sanksjoneres dersom det ikke overholdes. Dette er som vist til ovenfor, særlig begrunnet i hensynet til sikkerhet for de partene som på en eller annen måte berøres av uforsvarlig opptreden ved utøvelse av hvalsafariaktivitet. Når det gjelder regler/forskrifter knyttet til dyrevelferd utover de generelle allmenngyldige

bestemmelsene i dyrevelferdsloven, tilligger det ikke fiskeriforvaltningen som myndighet å fastsette regelverk om dette. Tilsvarende gjelder regler knyttet til sjøsikkerhet, hvor sjøfartsmyndighetene har regelverkskompetansen.

Fiskerimyndigheten har imidlertid reguleringsfullmakter med hjemmel i havressursloven, jf § 3. Det legges således til grunn at lovens bestemmelser kan anvendes på aktivitet knyttet til utøvelse av hvalsafariaktivitet i den utstrekning de passer. Havressurslovens formål, jf § 1, er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av våre villevende marine ressurser. Med samfunnsmessig lønnsom forvaltning legges det til grunn at bestandene (herunder sjøpattedyrbestandene) skal forvaltes på en måte som legger til rette også for ressursutnyttelse som samfunnet verdsetter, i tillegg til de som kan verdi fastsettes i et markedsperspektiv. Lovens saklige virkeområde angis i § 3, og defineres blant annet som all høsting og *annen utnyttelse* av villevende marine ressurser. Begrepet *utnyttelse* omfatter også virksomhet som krever tilgang til ressursene uten at det skjer uttak, typisk hvalsafari og visse former for dykking, jf Ot.prp. nr. 20 (2007 -2008 om lov om forvaltning av villevende marine ressurser s. 178.

Havressurslovens § 16 første ledd viser til at all høsting og *utnyttelse* av villevende marine ressurser skal skje så skånsomt som mulig.

Fiskeridirektoratet viser videre til havressurslovens § 32, som gir direktoratet hjemmel til å fastsette lokale forskrifter i samsvar med bestemmelsens bokstav a til d. Formålet med lokale forskrifter er at de som fastsetter bestemmelser om en aktivitet har særlig kjennskap og praktisk innsikt i lokale forhold. Denne metoden har som kjent tradisjonelt vært benyttet for å sikre en formålstjenlig og sikker gjennomføring av aktivitet innenfor et avgrenset område.

Kompetansen er i medhold av første ledd saklig avgrenset til bestemmelser om havdeling og trygg avstand mellom ulike redskapsgrupper.

Lokale aktører vil i medhold av bestemmelsens annet ledd ha forslagsrett ved fastsettelse av lokale forskrifter. Slik vil både lokale hvalsafariaktører og fiskerinæringen kunne bidra i konstruktiv dialog med direktoratet, på en måte som tilrettelegger for at det skal kunne etableres formålstjenlige reguleringer.

Fiskeridirektoratet vil samtidig tilrå at de retningslinjene som er utarbeidet av aktørene innen hvalsafarinæringen, samles og kunngjøres som nasjonale retningslinjer, med oppfordring om å følge disse. Samtidig bør det henvises til [www.iwc.int](http://www.iwc.int) hvor den digitale «Whale Watching Handbook» har en egen norsk profil, med oppdatert informasjon om regler og retningslinjer for utøvelse av hvalsafari aktivitet i Norge.

### *Oppsummering*

Havressurslova være hjemmelsgrunnlaget for fiskerimyndighetenes eventuelle regulering av hvalsafariaktivitet.

Under henvisning til drøftelsen ovenfor, vil Fiskeridirektoratet tilrå at det etableres et regelverk som omhandler sameksistens mellom hvalsafariaktivitet og utøvelse av fiske. Herunder foreslås Fiskeridirektoratet region Nord gitt hjemmel til å kunne stenge fjordområder for hvalsafariaktivitet. Samtlige aktører oppfordres til å følge nasjonale retningslinjer.

Overtredelser av forskriftene kan sanksjoneres på vanlig måte, i motsetning til retningslinjene.

### *Forslag*

Fiskeridirektoratet foreslår således følgende forskrift:

Nærings- og fiskeridepartementet har ..... med hjemmel i lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar §§ 16 og 32 fastsatt følgende forskrift:

#### *§ 1 Formål*

Hvalsafari skal utøves på en måte som ikke forstyrrer dyrene i deres naturlige habitat.

Formålet med reguleringer er å legge til rette for sikker, bærekraftig og dyrevelferdsmessig forsvarlig gjennomføring av hvalsafariaktivitet.

#### *§ 2 Virkeområde og definisjon*

Forskriften gjelder hvalsafariaktivitet.

Med hvalsafari forstås all virksomhet som tar sikte på å observere hval i deres naturlige habitat, herunder svømming, dykking og padling.

#### *§ 3 Generelt forbud*

Det er forbudt å utøve hvalsafari på en måte som bidrar til at hvalene fortrenses fra sitt naturlige habitat.

#### *§ 4 Avstand til fiskefartøy*

Det er forbudt for hvalsafarifartøy å oppholde seg nærmere enn 0,2 nautiske mil fra et fiskefartøy eller faststående redskaper.

Det er forbudt å svømme, dykke eller padle nærmere enn 0,4 nautiske mil fra et fiskefartøy eller faststående redskaper.

### § 5 Bemyndigelse

Fiskeridirektoratet kan endre denne forskriften og gi nærmere bestemmelser som er nødvendige for å oppnå en rasjonell og hensiktsmessig utøvelse av fisket.

### § 6 Havdeling

Fiskeridirektoratet region Nord kan fastsette bestemmelser om havdeling.

### § 7 Overtredelsesgebyr

Foretak og den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av forskriften, kan ilegges overtredelsesgebyr i henhold til havressurslova § 59 og forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova og deltakerloven.

### § 8 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av forskriften straffes i henhold til havressurslova § 61. På samme måte straffes forsøk og medvirkning.

### § 9 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.

-----

### Høringsuttalelse

Vi ber om at høringsuttalelse sendes Fiskeridirektoratet [postmottak@fiskeridir.no](mailto:postmottak@fiskeridir.no) innen 1. juni 2019.

Stein-Åge Johnsen  
seksjonssjef

Hild Ynnesdal  
seniorrådgiver

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift*



**Mottakerliste:**

Arctic-365			
Fiskebåt	Røysegata 15	6003	ÅLESUND
Havforskningsinstituttet	Postboks 1870	5817	BERGEN
	Nordnes		
Hvalsafari AS	Postboks 58	8483	ANDENES
Kystvakten Kv	Postboks 800	2617	LILLEHAMMER
	Postmottak		
Learning from whales			
Mattilsynet	Felles postmottak	2381	BRUMUNDDAL
	Postboks 383		
Nho Reiseliv	Postboks 5465	0305	OSLO
	Majorstuen		
Norges Fiskarlag	Postboks 1233	7462	TRONDHEIM
	Torgarden		
Norges Småkvalfangerlag	Postboks 714	8301	SVOLVÆR
Norsk Sjømannsforbund	Postboks 2000 Vika	0125	OSLO
Sea Safari Andenes			
Sjøfartsdirektoratet	Postboks 2222	5509	HAUGESUND
Sjømat Norge	Postboks 5471	0305	OSLO
	Majorstua		
Vesterålen Regionråd	Postboks 243	8401	SORTLAND
Visit Tromsø-Region AS	Postboks 311	9253	TROMSØ