



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

25.05.2022

Vår ref:

2022/5194

Deres dato:

Deres ref:

Artic Light AS
Ramstadveien 121
3622 Svene
post@articlight.com
Att. Asgeir Helgestad

Saksbehandler, innvalgstelefon

Tor Asbjørn Aslaksen Simonsen, 78 95 03 14

Gjesværestappan naturreservat – Avslag på søknad om bruk av drone (i luften) og undervannsdrone samt ferdsel på Storstappen (på land) – Artic Light AS

Vedtak

Statsforvalteren i Troms og Finnmark avslår søknaden om bruk av drone (i luften), undervannsdrone samt ferdsel på Storstappen (på land) i Gjesværestappan naturreservat.

Avslaget er gitt med hjemmel i § 48 i naturmangfoldloven av 19.06.2019 nr. 100, jf. føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 samt pkt. III og pkt. IV nr. 2 i forskrift om fredning av Gjesværestappan naturreservat av 28.01.1983 nr. 110.

Begrunnelsen for avslaget er at bruk av drone (i luften) og undervannsdrone samt ferdsel på Storstappen kan påvirke dyrelivet nevneverdig og være i strid med verneformålet.

Med det store antallet søknader om bruk av drone (i luften) og ferdsel i områder med ferdselsforbud som Statsforvalteren har mottatt de senere årene, spesielt for Hornøya og Reinøya naturreservat, vil en eventuell innvilgelse av søknaden etter Statsforvalterens vurdering føre til uheldige presedensvirkninger. Det kan også tenkes at en innvilgelse av søknaden vil føre til at en på sikt vil motta flere søknader om bruk av undervannsdroner.

I begrunnelsen for avslaget legger vi også vekt på at nevnte aktiviteter både kan- og bør gjennomføres utenfor verneområder.



Bakgrunn for saken

Det vises til søknad datert 23.05.2022 fra Artic Light AS ved Asgeir Helgestad om tillatelse til bruk av drone (i luften) og undervannsdrone med kabel samt ferdsel i områder med ferdselsforbud. Søknaden omfatter aktiviteter i Gjesværstappan naturreservat og Hornøya og Reinøya naturreservat i tiden fra og med 26.05.2022 til og med 10.06.2022.

Artic Light AS arbeider med en internasjonal film om tap av natur og naturmangfold. Arbeidstittelen på filmen er «En bies død». I denne filmen vil en foruten biene, også belyse lunde i fuglefjell (nedgang i sjøfuglbestander), villrein i fjellet (fragmentering av leveområder), monokultur i kulturlandskapet (tap av biologisk mangfold) m.v.

Den delen av søknaden som gjelder Gjesværstappan naturreservat vil bli behandlet i dette brevet, og vil omfatte følgende tiltak:

1. Ferdsel på Storstappen (på land) for spesielt å filme (kamera på stativ/håndholdt) garn som havsuler har benyttet til reirmateriale, eventuelt havsuler eller andre sjøfugler som henger fast i fiskegarn.
 - For å vise hvordan menneskelig påvirkning gjennom fiske og lignende aktiviteter kan føre til negative konsekvenser for sjøfugler.
 - Ferdsel på land vil tilsvare ca. 2 – 5 timer.
2. Bruk av drone (i luften) for å få oversiktsbilder av Gjesværstappan naturreservat
 - Omtrentlig tid i luften for dronen vil samlet være ca. 2 – 5 timer.
3. Bruk av undervannsdrone (BlueRov2)
 - Kontakt mellom fører og undervannsdrone skjer gjennom en 100 meter lang kabel.
 - Dronen har lengde på 457 mm, bredde på 338 mm og høyde på 254 mm. Vekten på undervannsdronen er ca. 10 kg.
 - Undervannsdronen drives fremover ved hjelp av batterier og flere propeller.
 - Skal hovedsakelig benyttes til å filme lunde under vatn.
 - Omtrentlig tid under havoverflaten vil være rundt 15 timer.



Regelverket

Søknaden er behandlet etter forskrift om Gjesværstappan naturreservat av 28.01.1983 nr. 110 og lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19.06.2009 nr. 100.

Formålet med fredningen er ifølge verneforskriften pkt. III å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området. Etter pkt. IV nr. 2 i verneforskriften er alt vilt (inklusive sjøpattedyr), herunder deres hi, reir og egg, fredet mot enhver form for skade, ødeleggelse og unødig forstyrrelser. På Storstappen er ferdsel på land forbudt i tiden fra og med 01.03 til og med 31.08, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 5.

Statsforvalterens vurdering

Det kommer frem av naturmangfoldloven (nml.) § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal være oppfylt før myndighetene fatter vedtak i saken. Statsforvalteren mener det foreligger god kunnskap om verneverdiene i Gjesværstappan naturreservat gjennom blant annet Naturbase, Norsk rødliste for arter 2021, SEAPOP (SEAbird POPulation - et langsiktig overvåkings- og kartleggingsprogram for norske sjøfugler), effektstudie av turisme på sjøfugl 2015 – 2016 (datert juni 2018) i Hornøya og Reinøya naturreservat og kontakt med Statens naturoppsyn (SNO) i Alta.

Når det gjelder bruk av drone (i luften) og konsekvenser for dyrelivet, er det utført flere undersøkelser for å vurdere konsekvensene på dyrelivet. Vi kan blant annet vise til forskningsartiklene *Approaching birds with drones: First experiments and ethical guidelines* (Elisabeth Vas, Amélie Lescroël, Olivier Duriez, Guillaume Boguszewski and David Grémillet 2015) og *Flights of drones over sub-Antarctic seabirds show species- and status-specific behavioural and physiological responses* (Henri Weimerskirch, Aurélien Prudor og Quentin Schull 2017).

I tillegg kan vi vise til *Sammenstilling av kunnskap om bruk av ubemannede luftfartøy/droner på Svalbard* (Norsk Polarinstitut, september 2016) og *Notat om bruk av undervannsdroner og miniubåter og forstyrrelseseffekter på dyrelivet, samt omfang av dronebruk og effekter av droner* (Norsk Polarinstitut, 26.03.2020).

Med grunnlag i kunnskapen vi har om Gjesværstappan naturreservat samt vitenskapelige artikler om bruk av droner (i luften) og undervannsdroner i fuglerike områder, mener Statsforvalteren at kunnskapsgrunnlaget i henhold til nml. § 8 bare delvis er oppfylt. Dette skyldes at vi ikke har tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene på fuglelivet ved bruk av drone (i luften) og spesielt bruk av fjernstyrte undervannsdroner, noe som gjør at det vil legges vekt på føre-var-prinsippet i nml. § 9 ved vurderingen av søknaden.



Gjesværstappan naturreservat ligger nordvest for Magerøya i Nordkapp kommune og består av de tre store øyene Storstappen, Kjerkestappen og Bukkstappen, jf. vedlegg 1 og 2. Naturreservatet er ca. 7 200 daa stort, hvorav ca. 1700 daa er landareal og 5500 daa sjøareal. De fleste sjøfuglene hekker på Storstappen, hvor lundekolonien er en av de største i Finnmark. På Stauren som henger sammen med Storstappen med et smalt eide, finnes en av de største havsulekoloniene i Norge (Naturbase).

På Storstappen er det blant annet registrert arter som fiskemåke (*Larus canus*), tyvjo (*Stercorarius parasiticus*), gråmåke (*Larus argentatus*), havhest (*Fulmarus glacialis*), alke (*Alca torda*), lunde (*Fratercula arctica*), lomvi (*Uria aalge*), polarlomvi (*Uria lomvia*), krykkje (*Rissa tridactyla*), tjeld (*Haematopus ostralegus*), teist (*Capphus grylle*), Storskarv (*Phalacrocorax carbo*), havelle (*Clangula hyemalis*), ærfugl (*Somateria mollissima*) m.fl. samt sjøpattedyr som havert (*Halichoerus grypus*) (Naturbase). Tilsvarende registreringer finnes for Kjerkestappen og Bukkstappen samt sjøområdene i naturreservatet (Naturbase).

Siden mange av sjøfuglartene er truet (kritisk truet, sterkt truet eller sårbar) i henhold til Norsk rødliste for arter 2021, er det viktig å unngå tiltak og aktiviteter som kan forstyrre sjøfuglene unødig, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 2.

Det er gjort få studier som direkte har sett på forstyrrelser på dyrelivet i forbindelse med bruk av droner (i luften). Gjennomgående viser studiene at det er dronens form, farge og hastighet samt innflygningsvinkel ved tilnærming til fugl som utløser fluktreaksjon. Droner som flyr i jamn fart i sikker høyde endrer ikke nevneverdig atferden til fuglene.

Det kan også nevnes at rovfugl har vist aggressiv atferd mot droner, og at polarmåke (*Larus hyperboreus*) på Svalbard har gjort skinnangrep mot droner som gikk inn for landing (*Sammenstilling av kunnskap om bruk av ubemannede luftfartøy/droner på Svalbard. Norsk Polarinstitutt. September 2016*).

Flere studier understreker behov for artsspesifikke retningslinjer for dyrelivet ved bruk av droner. Dette fordi forskjellige arter viser forskjellig grad av følsomhet for visuelle- og/eller akustiske forstyrrelser (*Notat om bruk av undervannsdroner og miniubåter og forstyrrelseseffekter på dyrelivet, samt omfang av dronebruk og effekter av droner (RPAS). Norsk Polarinstitutt. 26.03.2020*).

I en undersøkelse utført av Vas et al. i 2015 (*Approaching birds with drones: First experiments and ethical guidelines*), ble det gjennomført forsøk der man fløy med droner mot stokkand (*Anas platyrhynchos*), rosenflamingoer (*Phoenicopterus roseus*) og gluttsnipe (*Tringa nebularia*). I 80 % av tilfellene kunne man fly inntil fire meter fra fuglene uten at det oppstod synlige atferdsendringer, og det kunne se ut til at fuglene reagerte mer på droner som nærmet seg vertikalt.



I en annen studie som ble utført på elleve sørlige sjøfuglarter i Sub – Antarktis i 2018 (*Weimerskirch, H., Prudor, A. & Schull, Q. Flights of drones over sub-Antarctic seabirds show species- and status-specific behavioural and physiological responses 2018*), viste bare én av de studerte artene en påviselig reaksjon ved 50 meters høyde. Når dronen fløy i 10 meters høyde viste de fleste arter sterke tegn på stress.

Voksne pingviner som hekket i store kolonier og noen albatrossarter viste liten atferdsrespons selv når dronen var så nær som tre meter, mens andre arter som kjempepetreller eller skarver virket svært følsomme for dronetilnærminger. I det samme studiet ble sammenhengen mellom atferdsmessig- og fysiologisk respons på droner undersøkt hos kongepingvinger ved å overvåke hjertefrekvensen. Voksne hekkende fugl viste ikke noe tegn på endret atferd, men de hadde en betydelig økning i hjertefrekvens.

Mange studier rapporterer om negative effekter av forskningsaktivitet på nord-amerikanske alkefugler, hvorav mange arter er rapportert å forlate reiret dersom forstyrrelsen skjer tidlig i hekkeperioden (*Lorentsen, S.-H. & Follestad, A. 2014. Effekter av forstyrrelse på kolonihekkende fugl og effekter av avbøtende tiltak – en litteraturstudie - NINA Rapport 1033. 37 s.*).

På Hornøya er det påvist at ferdsel fra turisme hadde en betydelig negativ effekt på hekkesuksessen hos lomvi og toppskarv (*Reiertsen, T.K., Erikstad, K.E., Barrett, R.T., Lorentsen S.-H. & Holmøy, M.J. 2018. Effekstudie av turisme på sjøfugl. Hvordan påvirker ferdsel hekkende sjøfugl på Hornøya? NINA Rapport 1528. Norsk institutt for Naturforskning*).

I følge *Notat om bruk av undervannsdroner og miniubåter og forstyrrelseseffekter på dyrelivet, samt omfang av dronebruk og effekter av droner* (Norsk Polarinstitut, 26.03.2020), har ikke Norsk Polarinstitut funnet studier som ser direkte på forstyrrelseseffekter fra undervannsdroner på dyreliv, men det finnes et fåtall studier som diskuterer momenter som kan ha betydning.

Bruk av undervannsdroner og dens effekt på dyrelivet kan være avhengig av hvor dronene styres fra (fra land eller fartøy), dybde, bruk av lys og eventuelt bruk av lokkemidler til å tiltrekke seg dyreliv (for eksempel lodde og sild). På Svalbard er det for eksempel forbud mot å lokke til seg isbjørn. Påvirkningen på dyrelivet kan også være avhengig av tid på året, tid på døgnet, dyrenes alder, reproduktive status m.v.



Statsforvalteren legger til grunn at hekketiden (ankomst, kurtise, hekking m.v.) i Gjesværstappan naturreservat starter fra rundt midten av februar og varer til utgangen av august. Selv om antallet av de forskjellige sjøfuglartene varierer gjennom hekketiden, så kan bruk av drone (i luften) etter Statsforvalterens vurdering ha en negativ innvirkning på sjøfuglene, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 2.

Ferdsl er kun forbudt på Storstappen (på land) i tiden fra og med 01.03 til og med 31.07, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 5. Dette gjelder også Stauren og Stukan, som etter vår vurdering utgjør en del av Storstappen. Med unntak av dette ferdselsforbudet, er ferdsel på land og i sjø som utgangspunkt tillatt hele året. Det er imidlertid viktig å være klar over at det ikke er tillatt å forstyrre vilt (inklusive sjøpattedyr og fugler) unødig, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 2.

Det er ikke noe eksplisitt forbud mot bruk av drone (i luften) og undervannsdrone i verneforskriften. Siden det finnes store mengder sjøfugl på land, på- og under sjøoverflaten og i luften i hekketiden, vil bruk av drone (i luften) og undervannsdrone lett påvirke og forstyrre fuglelivet. Derfor legger Statsforvalteren til grunn at bruk av drone (i luften) og undervannsdrone lett vil føre til unødig forstyrrelse av fuglelivet i hekketiden, og dermed være forbudt i denne perioden, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 2.

Siden det ikke finnes spesifiserte dispensasjonshjemler for disse aktivitetene, må søknaden behandles etter nml. § 48. Av denne bestemmelsen går det frem at dispensasjon bare kan gis dersom tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Begge vilkårene må være oppfylt for at Statsforvalteren kan vurdere å dispensere for omsøkte tiltak. Det at vilkårene er oppfylt, gir ikke krav på dispensasjon. Det skal også vurderes om en eventuell innvilgelse av søknaden kan føre til presedensvirkninger

Siden det søkes om tilsvarende aktiviteter i Hornøya og Reinøya naturreservat, kan det være relevant å informere om hvordan Statsforvalteren har vurdert slike søknader tidligere. Statsforvalteren har de siste årene behandlet mange søknader om bruk av drone (i luften) og ferdsel i områder med ferdselsforbud i Hornøya og Reinøya naturreservat. Fra 2018 og frem til i dag har samtlige søknader om slike tiltak blitt avslått. Begrunnelsene for avslagene har blant annet vært:

- Ferdsl og dronebruk kan påvirke verneverdiene nevneverdig og være i strid med verneformålet.
- Innvilgelse av søknadene kan føre til presedensvirkninger og merbelastning på verneverdiene.

Det er imidlertid gjort noen få unntak i forbindelse med forskning og istandsetting av eksisterende bygninger og infrastruktur i Hornøya og Reinøya naturreservat.



Funn fra studiene ovenfor beskriver at bruk av drone har potensiale til å forstyrre og påvirke fugler, både atferdsmessig- og fysiologisk, og at de forskjellige artene viser ulik grad av følsomhet for visuelle og akustiske forstyrrelser. Statsforvalteren går derfor ut fra at bruk av drone i Gjesværstappan naturreservat kan ha en effekt på fuglelivet selv om vi ikke har konkret kunnskap om hvordan- og hvor stor denne effekten vil være for de ulike sjøfuglartene som hekker i Gjesværstappan naturreservat. Vi vil derfor være varsom med å tillate bruk av droner (i luften) i et naturreservat hvor områdene er vernet for at sjøfuglene ikke skal forstyrres unødige i hekkeperioden, jf. føre-var-prinsippet i nml. § 9.

Det er innført ferdselsforbud i deler av naturreservatet for å unngå at menneskelig ferdsel skal føre til at sjøfuglene forstyrres unødige i den tiden de oppholder seg i naturreservatet. Selv om den omsøkte ferdselen er begrenset i tid og rom og den ikke er direkte sammenlignbar med ovennevnte undersøkelser, legger Statsforvalteren til grunn at menneskelig ferdsel på Storstappen kan forstyrre fuglelivet, og at den derfor ikke bør tillates, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 2 og første avsnitt i nml. § 48.

Statsforvalteren vil derfor avslå søknaden om bruk av drone (i luften) og undervannsdrone samt ferdsel på Storstappen.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages til Miljødirektoratet innen tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagen skal være skriftlig og begrunnet og sendes til Statsforvalteren i Troms og Finnmark, jf. forvaltningsloven § 32.

Med hilsen

Heidi-Marie Gabler (e.f.)
seksjonsleder

Tor Asbjørn Aslaksen Simonsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi:

Statens naturoppsyn
Statens naturoppsyn
Statens naturoppsyn
Statens naturoppsyn
Nordkapp kommune

rune.somby@miljodir.no
ken.goran.uglebakken@miljodir.no
par.nilsen@miljodir.no
daniel.boberg.leirbakken@miljodir.no
postmottak@nordkapp.kommune.no

Vedlegg:

1. Kart som viser Gjesværstappan naturreservat.
2. Foto fra Gjesværstappan naturreservat.
3. Foto av undervannsdrone (BlueRov2) med kabel.