



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

Vår dato:

05.03.2021

Vår ref:

2021/1696

Deres dato:

08.02.2021

Deres ref:

Tuppence Stone

Tuppence.stone@bbc.co.uk

Saksbehandler, innvalgstelefon

Tor Asbjørn Aslaksen Simonsen, 78 95 03 14

Avslag på søknad om ferdsel, oppsetting av kamuflasjetelt og bruk av drone i Hornøya og Reinøya naturreservat

Statsforvalteren i Troms og Finnmark avslår søknaden fra BBC Natural History Unit (BBC Studios UK) om ferdsel i områder med ferdselsforbud, oppsetting av kamuflasjetelt og bruk av drone i Hornøya og Reinøya naturreservat. Se nærmere detaljer og vilkår i vedtaket nedenfor.

Bakgrunn

Det vises til søknad datert 8. februar 2021 fra BBC Natural History Unit (BBC Studios UK) om å filme natur- og dyreliv, herunder spesielt lundefugl i Hornøya og Reinøya naturreservat (NR).

Til å filme lundefuglene vil det benyttes en liten drone av typen MAVIC 2 PRO, og det vil ikke flys nærmere fuglene enn 10 meter. For å få tatt de rette filmsekvensene, vil det flys med drone og filmes fra bakkenivå på ulike steder i reservatet. Start/landing med drone vil foregå fra land i åpent lende.

Siden bruk av drone er veldig vær- og vindavhengig, vil det ikke benyttes drone hver dag i perioden. Dersom værforholdene er gode, dvs. lite vind og god sikt, er det aktuelt å benytte drone et par timer under hver økt. Drone vil benyttes for å få spesielle filmfrekvenser av naturen og dyrelivet. Dette kan først oppnås gjennom flere økter under oppholdet i reservatet.

E-postadresse:
sftfpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 700
9815 Vadsø

Besøksadresse:
Strandvegen 13, Tromsø
Damsveien 1, Vadsø

Telefon: 78 95 03 00
www.statsforvalteren.no/tf
Org.nr. 967 311 014



Selv om det benyttes drone, vil filmingen i hovedsak foregå ved hjelp av filmkamera på bakkenivå. Det kan bli også bli aktuelt med én eller to droneøkter fra båt mellom øyene Hornøya og Reinøya, eventuelt i sjøområdet rundt Hornøya. Bruk av drone i disse områdene vil i følge BBC kreve rolig sjø og lite vind.

Filmingen vil foregå fra og med 26. mars til og med 10. april 2021. Det vil være tre personer tilstede under arbeidet. Det er Tuppence Stone (regissør), Barrie Britton (kameraoperatør) og Simon Lewis (kameraoperatør). BBC vil filme både i områder hvor ferdsel er tillatt hele året og i områder hvor ferdsel er forbudt i deler av året. Det er nødvendig å ferdes i områder med ferdselsforbud for å komme nært lundene, slik at en kan filme deres atferd på en så detaljert måte som mulig.

For å unngå å forstyrre lundefuglene unødig, vil det settes opp skjul (kamouflasje-innretning) i nærheten av der lundefuglene holder til på denne tiden av året. I tillegg vil filmingen gjennomføres på ulike nivå i forhold til fuglenes oppholdssted, dvs. både nedenfor-, på samme nivå- og ovenfor fuglene.

Filmingen av naturen og dyrelivet i Hornøya og Reinøya NR vil inngå i serien Wild Scandinavia, som er en serie på 3 x 60 minutter om natur og dyreliv i de nordiske landene. Opptakene fra Hornøya og Reinøya NR vil inngå i den delen av serien (episode) som kalles Kyst (Coast). Det tas sikte på at serien kringkastes på BBC i Storbritannia fra høsten 2022. Det er også muligheter for at den vil vises på NRK.

BBC har kontaktet Vardø flyplass og Vardø Radarstasjon (Forsvaret), og har fått instruksjer/veiledning om hvordan de skal forholde seg til disse instansene når det gjelder bruk av drone i reservatet.

Statsforvalterens vurdering

Søknaden er behandlet etter forskrift om Hornøya og Reinøya NR av 28. januar 1983 nr. 120 og naturmangfoldloven (nml.) av 19. juni 2009 nr. 100.

Formålet med vernet av Hornøya og Reinøya NR er i følge pkt. III i verneforskriften å bevare et viktig fuglefjell med tilhørende plantesamfunn, fugleliv og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området.

Det fremgår av nml. § 8 at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal være oppfylt før myndighetene fatter vedtak i saken. Statsforvalteren mener det foreligger god kunnskap om verneverdiene i Hornøya og Reinøya NR gjennom blant annet forvaltningsplan for Hornøya og Reinøya NR datert 18.09.2014, besøksstrategi for Hornøya og Reinøya NR datert 01.06.2016, effektstudie av turisme på sjøfugl 2015-2016 datert juni 2018, forskning på sjøfugl siden 1980-tallet, befaringer til naturreservatet, kontakt med Statens naturoppsyn (SNO) m.m. Statsforvalteren vil på dette grunnlaget fastslå at kunnskaps-



grunnlaget i henhold til nml. § 8 er oppfylt. Det er således mindre behov for å ta i bruk føre-var-prinsippet etter nml. § 9.

I følge verneforskriften pkt. IV nr. 2 er alt vilt (inklusive sjøpattedyr), herunder deres hi, reir og egg fredet mot enhver form for skade, ødeleggelse og unødigg forstyrrelse. Det er ikke noe eksplisitt forbud mot bruk av drone i følge verneforskriften for Hornøya og Reinøya NR. Statsforvalteren tolker verneforskriften pkt. IV nr. 2 dithen at det likevel vil være forbud mot bruk av drone i den tiden det er sjøfugl i reservatet som kan bli forstyrret av dronebruk. Den forespeilede bruken av drone som tar sikte på å filme sjøfugl, herunder spesielt lundefugl på forholdsvis nært hold, har et omfang som etter Statsforvalteren vurdering medfører at tiltaket er søknadspliktig.

Ferdsl på land er forbudt fra og med 1. mars til og med 15. august, jf. verneforskriften pkt. IV nr. 5. Unntatt fra dette forbudet er ferdsel i følgende områder på Hornøya, jf. vernekart datert oktober 1982 (Miljøverndepartementet):

- Området rundt brygga (Landinga), vegen opp til Vardø fyr og området rundt fyret.
- Strandområdet nedenfor fuglefjellet på vestsiden av øya (Hornøya).
- Ferdsl på merket tursti mellom strandområdet nedenfor fuglefjellet på vestsiden av øya (Hornøya) og vegen opp til Vardø fyr.

Etter verneforskriften pkt. IV nr. 7 er oppsetting av kamuflasjeinnretninger forbudt.

Det er innført ferdselsforbud i deler av naturreservatet for å unngå at menneskelig ferdsel skal føre til at sjøfuglene forstyrres unødigg i den tiden de oppholder seg i reservatet. BBC som i hovedsak skal filme lundefugl, har lagt ved et forholdsvis detaljert kart som viser hvilke områder det skal filmes i samt områder hvor det legges vekt på å filme lundefugl.

Siden det ikke finnes spesifiserte dispensasjonshjemler for bruk av drone til filming av sjøfugl, ferdsel i områder med ferdselsforbud og oppsetting av kamuflasjetelt, 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 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 de omsøkte tiltakene skal foregå over forholdsvis langt tidsrom og på flere ulike steder i reservatet, har Statsforvalteren i det følgende beskrevet områdene og de omsøkte tiltakene (ferdsel, filming fra bakkenivå, oppsetting av kamuflasjeinnretning og bruk av drone), jf. vedlegg 2. Det er ikke søkt om å gjennomføre tiltak i delområde 8, men vi har likevel beskrevet dette området for å informere nærmere om rasfaren og hvilke regler som gjelder for ferdsel her.

Delområde 1:

Området er forholdsvis lite og ligger ved Omnsholla på sørvestspissen av Hornøya. Det kan nås ved å gå fra Landingen eventuelt fra flytebrygga på vestsiden av Hornøya. Området ligger på grensen mellom fuglefjellet på vestsiden av Hornøya og områder lenger øst som sommerstid består av gresskledde bakker. I dette området skal det lundefugl filmes ved hjelp av kamera på bakkenivå. Med unntak av stien som går gjennom delområde 1, er det ferdselsforbud innenfor området fra og med 1. mars til og med 15. august. Det kan være aktuelt å benytte kamuflasjetelt.

Delområde 2:

Dette området ligger mellom delområde 1 og Landingen (bryggeanlegget). Det kan nås fra stien som går mellom vestsiden av Hornøya og Landingen. Sommerstid består området av gresskledde bakker. Det er forholdsvis flatt i øvre del av området, mens nedre del av området består av en bratt kløft. I dette området skal lundefugl filmes ved hjelp av kamera på bakkenivå. Det kan også bli aktuelt å benytte kamuflasjetelt. Med unntak av stien som går gjennom delområde 2, er det ferdselsforbud innenfor området fra og med 1. mars til og med 15. august.

Delområde 3:

I dette området legges det opp til å filme lundefugl i to mindre områder. Filmingen vil foregå ved bruk av drone og med kamera på bakkenivå. Området mellom de to kjerneområdene for filming av lundefugl er svært bratt og består delvis av klipper og delvis av gresskledde bakker (sommerstid). Med unntak av et lite område nord for fyret, hvor ferdsel er tillatt hele året, er det ferdselsforbud innenfor området fra og med 1. mars til og med 15. august.

Delområde 4:

Området ligger sørvest for Vardø fyr og på toppen av Hornøya. Med unntak av området rundt fyret, er det ferdselsforbud i dette området fra og med 1. mars til og med 15. august. Området ligger rett ovenfor fuglefjellet på vestsiden av Hornøya. Her skal lundefuglene filmes både ved bruk av drone og ved hjelp av kamera på bakkenivå.



Delområde 5:

Med unntak av de brattere områdene opp mot fuglefjellet på vestsiden av Hornøya, er ferdsel tillatt hele året i dette området. Her skal lundefugler/sjøfugler filmes ved hjelp av kamera på bakkenivå samt ved bruk av drone. Det er først og fremst lundefugl som skal filmes, og dette vil i hovedsak foregå innenfor et begrenset område opp mot fuglefjellet (ovenfor flytebrygga/fugletitterskjulet). Delområde 5 er det viktigste området for BBC i forbindelse med det omsøkte filmprosjektet.

Det vil benyttes kamuflasjetelt under mesteparten av filmingen i dette området. Kamuflasjeteltene vil settes opp på forhånd, slik at lundefuglene skal bli vant med innretningene. Teltene vil stå oppe selv om de ikke benyttes, siden oppsetting og nedtaking av telt vil forstyrre fuglene mer enn om de står oppe hele tiden.

Delområde 6:

Området ligger på den nordøstre delen av Hornøya hvorav ca. to tredjeler (2/3-deler) av området ligger utenfor verneområdet. Dette skyldes at vernegrensen går i overgangen sjø og land og at landskapet er kraftig kupert og innskåret med mange små vik. I dette området skal kystlinja (land) og stormfullt hav filmes, og det vil filmes både fra bakken og ved bruk av drone.

Delområde 7:

Området ligger i Staurbukta mellom Reinøya og Hornøya og helt nord i verneområdet. En liten del av det nordre området ligger like utenfor vernegrensa. Dette er ikke et hovedområde for filming av lundefugl, men det er likevel ønskelig å få filmet lundefugl som spiser ved hjelp av drone som starter fra båt og/eller land.

Delområde 8:

Fra fugletitterskjulet/toalettbygningen på vestsiden av Hornøya går det en sti sørøstover mot Landingen (bryggeanlegg). Det er rasfare langs stien fra området ved toalettbygningen og sørover til der stien begynner å dreie østover, jf. figur 2 i vedlegg 3. Dette skyldes at fjellet i overkant av stien er svært bratt og består av mye løs stein som under gitte forhold kan rase ned mot stien. På grunn av fare for steinsprang/ras er det utarbeidet ferdselsinstruks for ferdsel på stien som må følges.

Statsforvalteren har tidligere behandlet søknader om ferdsel i områder med ferdselsforbud og bruk av drone/filmkamera på bakkenivå for filming av natur og dyreliv i reservatet. Siden 2015 har Statsforvalteren behandlet til sammen 9 (ni) saker. For 6 (seks) av sakene ble det gitt tillatelse. Disse sakene ble behandlet i tidsrommet fra 2015 til 2017. Tillatelsene ble gitt til aktører som NRK (Norsk Rikskringkasting), NRK Finnmark, BBC (British Broadcasting Corporation) Natural History Unit og SVT (Sveriges Television).



BBC Natural History Unit fikk for eksempel dispensasjon til filming og ferdsel i områder med ferdselsforbud i reservatet i vedtak av 28. april 2015 (vår ref.: 2015/597). Filmingen i reservatet skulle blant annet omhandle livet i havet, herunder livet i sjøfuglkolonier. BBC Natural History Unit fikk også dispensasjon til å filme med drone 1 (én) dag innenfor perioden 10. mars til 13. april i vedtak av den 23. januar 2017 (vår ref.: 2016/5234). I tillegg ble det gitt dispensasjon til å ferdes i områder med ferdselsforbud samt benytte kamera på bakkenivå på bestemte lokaliteter.

I tiden fra 2017 og frem til i dag har det blitt behandlet til sammen tre søknader, hvorav to mindre aktører og NRK fikk avslag på søknadene om ferdsel i områder med ferdselsforbud og bruk av drone i forbindelse med at natur og dyreliv skulle filmes. Tidspunktet rundt 2017/2018 markerer en endring i forvaltningspraksis, der forvaltningsmyndigheten i tiden fra 2017 har innført en strengere praksis for behandling av søknader om dispensasjoner til ferdsel i områder med ferdselsforbud og bruk av drone/filmkamera på bakkenivå for å filme naturen og dyrelivet i reservatet.

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.). I denne saken søkes det om dispensasjon til aktiviteter som vil foregå tidlig i hekkesesongen, en tid da sjøfuglene er ekstra sårbare for forstyrrelser, jf. nml. §§ 9 om føre-var-prinsippet og 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. En må i den forbindelse også kunne anta at sjøfuglene har behov for ekstra ro etter ankomst til Hornøya.

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. Effektstudie av turisme på sjøfugl. Hvordan påvirker ferdsel hekkende sjøfugl på Hornøya? NINA Rapport 1528. Norsk institutt for Naturforskning). Selv om de omsøkte tiltakene skal foregå betydelig tidligere på året enn da denne undersøkelsen ble gjennomført, regner Statsforvalteren med at lignende effekter kan gjøre seg gjeldende ved omsøkte tiltak, jf. føre-var-prinsippet i nml. § 9.

Begrunnelsene for avslagene de siste årene har også vært knyttet til presedensvirkninger, belastning på verneverdiene, at naturverdiene i reservatet er godt belyst gjennom tidligere TV-produksjoner, og at slike tiltak som hovedregel bør gjennomføres utenfor verneområder.



Statsforvalteren er klar på at filming av naturen og dyrelivet i reservatet vil føre til en viss forstyrrelse av sjøfuglene, og at denne type tiltak sammen med andre typer aktiviteter, ikke kan ha et omfang som i sum fører til negative konsekvenser for sjøfuglene. Dette betyr i realiteten at vi må være svært restriktiv i forhold til å innvilge søknader om ferdsel i områder med ferdselsforbud og bruk av drone for filming i reservatet.

Vi er klar over at det kan være flere positive effekter av å filme natur og dyreliv i Hornøya og Reinøya NR. Store aktører som for eksempel BBC kan nå ut med informasjon om natur og dyreliv til et stort publikum, og formidling av kunnskap om verneverdiene vurderes til å være et positivt og viktig tiltak i det langsiktige arbeidet med å bevare naturmangfoldet.

Statsforvalteren legger i denne saken vekt på at Hornøya er et naturreservat der fuglelivet er fredet mot enhver form for unødige forstyrrelse. Endring til en strengere forvaltningspraksis har blant annet sammenheng med at flere sjøfuglarter, herunder lunde, er rødlistet og har hatt sterk tilbakegang. For andre sjøfuglbestander som for eksempel gråmåke og svartbak er det usikre bestandstall, jf. nml. §§ 9 om føre-var-prinsippet og 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning.

Tiltakene som det søkes om er omfattende, og skal foregå flere områder på Hornøya samt i tilgrensende sjøområder som omfattes av vernet. Hornøya og Reinøya NR er lett tilgjengelig med mange ulike sjøfuglarter, og det har vært et stort ønske fra flere aktører om å filme natur og dyreliv i reservatet.

En innvilgelse av denne søknaden vil etter Statsforvalterens vurdering, føre til økt forstyrrelse av rødlistede sjøfuglarter i en sårbar tid på året og vil påvirke verneverdiene. At flere sjøfuglarter har hatt stor tilbakegang og at bestandstallene for andre arter er usikre, understreker behovet for å være restriktiv med å innvilge søknader som kan føre til at den samlede belastningen i naturreservatet øker. Vi legger også til grunn at en eventuell innvilgelse av søknaden vil skape presedens for tilsvarende saker i fremtiden.

Etter nml. § 48 første avsnitt kan det ikke gis dispensasjon dersom tiltakene strider mot vernevedtakets formål eller kan påvirke verneverdiene nevneverdig. I denne saken mener Statsforvalteren at omfanget og typen av tiltak og aktiviteter tilsier at verneverdiene kan påvirkes nevneverdig og være i strid med verneformålet. Dette betyr at Statsforvalteren ikke har anledning til å gi dispensasjon til det omsøkte tiltaket.



Vedtak

Statsforvalteren i Troms og Finnmark avslår søknaden fra BBC Natural History Unit (BBC Studios UK) om å ferdes i områder med ferdselsrestriksjoner, sette opp kamuflasjetelt og benytte drone for å filme natur og dyreliv i Hornøya og Reinøya naturreservat.

Avslaget er begrunnet i at tiltakene og aktivitetene kan påvirke verneverdiene nevneverdig, og være i strid med verneformålet, og at en eventuell innvilgelse av søknaden vil kunne gi presedensvirkninger for lignende saker i fremtiden.

Avslaget er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 av 19. juni 2009 nr. 100.

Klageadgang

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

Med hilsen

Heidi Marie Gabler
seksjonsleder

Tor Asbjørn Aslaksen Simonsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi:

Vardø kommune
Statens naturoppsyn Vadsø

postmottak@vardo.kommune.no
christer.michaelsen@miljodir.no

Vedlegg:

1. Vernekart datert oktober 1982 (Miljøverndepartementet).
2. Flyfoto over Hornøya og Reinøya naturreservat som viser områder for omsøkt ferdsel, filming/fotografering og bruk av drone samt områder uten ferdselsrestriksjoner.
3. Ferdselsinstruks for sti på Hornøya datert 9. mars 2020.