

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: Covid-19 oppdrag
Vår ref.: 22/5148-4
Saksbehandler: Ingebjørg Skrindo
Dato: 10.02.2022

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 627 - Vurdering av Luftfartstilsynets midlertidige instruks om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear

OPPSUMMERING

- Sysselmesteren vurderer at beredskapssituasjonen på Svalbard er utsatt ved stor turisttilstrømning samtidig med spredningen av omikronvarianten.
- Helsedirektoratet støtter sysselmesterens vurderinger.
- Dersom det er ønskelig å fjerne "charterforbudet" før omikronbølgen er tilbakelagt, kan det vurderes å iverksette kompensierende tiltak i samarbeid med sysselmesteren på Svalbard.
- Det kan også vurderes å kun tillate charterfly for personer som har gyldig koronasertifikat. Dette bør i så fall kunne dokumenteres på samme måte som i § 4a første ledd.

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
direktør

Ingebjørg Skrindo
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:

Helsedirektoratet, Beredskap @helsedir.no;FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd Utbrudd

Helsedirektoratet

Avdeling kommunale helse- og omsorgstjenester
Ingebjørg Skrindo

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20
Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Svar på covid-19 oppdrag fra HOD 627 - Vurdering av Luftfartstilsynets midlertidige instruks om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear

Oppsummering

- Sysselmesteren vurderer at beredskapssituasjonen på Svalbard er utsatt ved stor turisttilstrømning samtidig med spredningen av omikronvarianten.
- HelseDirektoratet støtter sysselmesterens vurderinger.
- Dersom det er ønskelig å fjerne "charterforbudet" før omikronbølgen er tilbakelagt, kan det vurderes å iverksette kompenserende tiltak i samarbeid med sysselmesteren på Svalbard.
- Det kan også vurderes å kun tillate charterfly for personer som har gyldig koronasertifikat. Dette bør i så fall kunne dokumenteres på samme måte som i § 4a første ledd.

Svaret på oppdraget er utarbeidet på grunnlag av faglige underlag fra Folkehelseinstituttet (FHI), sysselmesteren på Svalbard og luftfartstilsynet. Underlagene finnes også som eget vedlegg.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Oppdrag 627 til HelseDirektoratet – Vurdering av Luftfartstilsynets midlertidige instruks om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear

HOD har fått en henvendelse fra Samferdselsdepartementet med ønske om å få en vurdering av midlertidig instruks til Luftfartstilsynet datert 2. juli 2020 om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear («charterforbudet»).

Bakgrunn

I midlertidig instruks av 2. juli 2020 ba Samferdselsdepartementet Luftfartstilsynet om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear. Instruksen er vedlagt. I instruksen blir det presisert at: "Dersom særlige forhold er til stede, kan dispensasjon likevel gis, slik som flyginger som er nødvendig for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner, transport av nøkkelpersonell i viktige bedrifter eller virksomheter, og vitenskapelig virksomhet. Hvorvidt det foreligger særlige forhold avgjøres i samråd med Sysselmannen på Svalbard." Videre framgår det at den midlertidige instruksen ikke vil få konsekvenser for gjennomføringen av avtalen fra 1974 med Russland vedrørende bruken av Svalbard lufthavn Longyear.

Instruksen ble i juli 2020 presisert ved at Luftfartstilsynet ikke skal gi dispensasjon for internasjonale charterflyginger som etter stopp på fastlandet fortsetter til Svalbard Lufthavn Longyear, eller stopper på lufthavn på fastlandet ved utreise. Videre at begrepet «charterflyginger» forstås som all annen trafikk enn de ordinære ruteflygingene fra fastlands-Norge. I juni 2021 ble instruksen endret ved at forbudet mot charterflyginger fra fastlandet ble opphevet. Forbudet ble opprettholdt overfor internasjonal chartertrafikk, og det ble presisert at det ikke skal være mulig å omgå forbudet mot internasjonal chartertrafikk ved å mellomlande på fastlandet.

Vurdering

Helsetjenesten på Svalbard er ikke dimensjonert for å takle et større utbrudd av covid-19 blant tilreisende, og Svalbard har heller ikke fasiliteter/personell til å håndtere en situasjon hvor et stort antall tilreisende må gjennomføre innreisekarantene på Svalbard. Når innreisekarantenen på det norske fastlandet nå er opphevet, innebærer dette at personer som tidligere var omfattet av karanteneplikt nå kan reise direkte videre til Svalbard etter ankomst på fastlandet.

Instruksen er begrunnet i særskilte smittevern- og beredskapshensyn for Svalbard. I lys av nåværende smittesituasjon, helseberedskapen på Svalbard og de justeringer i innreisetiltak som er gjort ved reise til fastlandet og Svalbard, ber vi Hdir, i samråd med FHI, vurdere om den midlertidige instruksen/ «charterforbudet» bør oppheves eller videreføres, enten i sin nåværende eller endret form. Det bes i den forbindelse også vurdert om dette eventuelt medfører behov for endringer i covid-19-forskriften. I tillegg til vurderinger knyttet til helseberedskap, smittesituasjon, tiltaksnivå generelt og spesielt for Svalbard, mv, vil HOD også peke på at man nå går inn i høysesong for tilreisende til Svalbard. Det gjøres også oppmerksom på at det ikke er etablert en egen kontroll på Svalbard av reisende til øygruppen, og at Sysselmesteren ikke har noe apparat for kontroll av reisende som eventuelt kommer direkte fra utlandet.

Vi ber om at direktoratet innhenter vurderinger fra Sysselmesteren og smittevernlegen ved Longyearbyen sykehus. Vi ber også om at det innhentes faktagrunnlag og innspill fra Luftfartstilsynet. Basert på opplysninger fra Luftfartstilsynet om hvilke charterflygninger som erfaringsmessig kommer til Longyearbyen, bør det evt. inkluderes særskilte vurderinger av enkelte typer trafikk.

Frist: 9. februar 2022

Kontaktpersoner:

Kontaktperson i HOD:

Kjetil Jonsbu (Kjetil.Jonsbu@hod.dep.no)

Kontaktperson i SD:

Tomm Øvre (Tomm-Alexander.Ovre@sd.dep.no)

Kontaktperson Sysselmesteren:

Maria Svingen Bjørge (maria.svingen.bjoerge@sysselmesteren.no)

Kontaktperson Luftfartstilsynet:

Anders Stoltenberg Slettvoll (aes@caa.no)

Bakgrunn

Det vises til oppdragstekst for detaljert bakgrunn. Helsedirektoratet er, sammen med FHI, Luftfartstilsynet, Sysselmesteren og smittevernlegen på Svalbard, bedt om å vurdere:

- om den midlertidige instruksen/ «charterforbudet» fra utlandet bør oppheves, videreføres eller justeres
- eventuelle særskilte vurderinger om enkelte typer trafikk, basert på opplysninger om hvilke charterflygninger som erfaringsmessig kommer til Longyearbyen.
- Behov for endringer i covid-19-forskriften basert på disse vurderingene.

Relevante regler

- Innreisekarantene er nå opphevet. Særskilte regler for Svalbard, reiseliv og kystcruise er regulert i covid-19 forskriften kapittel 3.
- Uvaksinerte skal testes før avreise etter § 9a.
- De fleste reisende, inkludert vaksinerte/immuniserte, skal testes med hurtigtest ila 24t etter ankomst jf. § 9c.
- Sysselmester *kan* vedta innreisekarantene etter § 9.

Krav om negativ test før ankomst gjelder for uvaksinerte som reiser til Norge, jf. § 4a. Vi legger til grunn at dette kravet også gjelder for eventuelle internasjonale charterpassasjerer. Innreiseregelverket vurderes imidlertid nå i oppdrag 622 med frist 10. februar.

Situasjonsforståelse

Smittesituasjonen preges nå av at omikronvarianten av SARS-CoV-2 er mer smittsom enn tidligere varianter, men samtidig gir lavere risiko for alvorlig sykdom. FHI sin risikovurdering og modellering fra 27. januar viser at vi står overfor en "vinterbølge" av omikronvarianten som anslagsvis kan smitte tre til fire millioner mennesker i den norske befolkningen i løpet av våren.

Andre relevante oppdrag

Oppdrag 535

Oppdrag 574

Oppdrag 612

Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet, sysselmesteren, smittevernlegen på Svalbard og Luftfartstilsynet

Problemstillingene er blitt drøftet i møte mellom de nevnte aktørene. Helsedirektoratet har videre mottatt skriftlige innspill i etterkant av møtet. Innspillene er vedlagt i sin helhet.

Oppsummering av innspill fra sysselmesteren og smittevernoverlegen på Svalbard:

Beredskapssituasjonen er sårbar mtp. samtidighetskonflikter. Det vises til at behandling av kun én alvorlig syk covid-pasient vil kreve hele sykehusets kapasitet av sykepleiere. Dette kan fortrenge andre behandlingstilbud ved andre samtidige hendelser. Det er derfor ønskelig å begrense tilstrømmingen av uvaksinerte, med andre ord personer med (større) risiko for alvorlig sykdomsforløp, til Svalbard.

Det påpekes videre at risikoen for alvorlig covid-19-sykdom er knyttet til antall uvaksinerte som oppholder seg på Svalbard. Vaksinasjonsdekningen er høy i Svalbards befolkning (ca. 90 %), men risikoen for tilstedeværelse av personer med risiko for alvorlig sykdom avhenger av antall uvaksinerte og eventuelle personer i risikogrupper som til enhver tid befinner seg på øya. Det er vanskelig å ha løpende oversikt over antall, vaksinasjonsstatus og helsetilstand for tilreisende og turister. I den russiske bosetningen i Barentsburg (350-400 mennesker) er imidlertid vaksinasjonsdekningen betydelig lavere, om lag 60 %. Idet snøscooter- og båtsesongen tar til, vil det være mye trafikk mellom bosettingene. Turer til Barentsburg er populære «produkter» i reiselivet. For øvrig bemerkes at antallet personer som oppholder seg på øygruppen stiger betraktelig i sesong, og at man ikke vil ha den samme oversikten over vaksinasjonsstatusen hos de tilreisende som hos de fastboende.

Som det også vises til i oppdragsteksten, er det ikke etablert noen kontrollfunksjon av tilreisende til Svalbard. Sysselmannen vurderer det ikke som aktuelt å etablere en slik ordning med henvisning til ressursituasjonen.

Det bemerkes følgende konsekvenser dersom den aktuelle instruksjonen oppheves:

- Uvaksinerte personer som ankommer Svalbard med internasjonale charterfly, vil ikke fanges opp av kravet om test tatt før ankomst jf. covid-19-forskriften § 9a hvor det fremgår at testen skal være tatt i Norge. Ved en ev. oppheving av instruksjonen bør denne bestemmelsen endres slik at det blir et generelt krav om test før ankomst til Svalbard..
- Det vil ikke være mulighet til å kontrollere om testplikt før ankomst etter § 4a overholdes med gjeldende kontrollsystem. Sysselmasteren vurderer at det vil være svært påfallende dersom det anses som nødvendig og forholdsmessig å opprettholde et slikt krav ved innreise til det norske fastlandet fra utlandet, men ikke ved reise til Svalbard fra utlandet. Å ha et svakere «vern» ved innreise til Svalbard enn til fastlandet fremstår svært uheldig og prinsipielt feil. Det vises her til deres synspunkter knyttet til lokal beredskapssituasjon.

Innspill fra Luftfartstilsynet

Se vedlegg.

Trafikkdata/volumanslag fra Avinor

Ca. 12-26% av passasjerene som ankommer Svalbard, kommer med charterfly.

Antall ankomne passasjerer med rute- og charterfly fra utlandet til Svalbard

År	Med rutefly*	Med charterfly**	Andel direkte charter
2014	18 382	3 581	19 %
2015	16 363	4 252	26 %
2016	21 253	3 211	15 %
2017	21 148	2 594	12 %
2018	25 634	3 124	12 %
2019	19 566	4 343	22 %

*ankomne passasjerer med rutefly til Svalbard med bosted i utlandet (kilde: Avinors reisevaneundersøkelse)

**ankomne passasjerer med charterfly fra utlandet (kilde: Avinors statistikk)

Oppsummering av innspill fra FHI:

- Risikoen for at covid-19-smitte vil føre til en kritisk belastning av helsetjenesten/helseberedskapen på Svalbard er mindre nå enn tidligere under pandemien.
- Når karanteneplikten i covid-19-forskriften nå er fjernet og det ikke lenger er kapasitetsutnyttelsesbegrensninger for reiselivet på Svalbard, er deler av begrunnelsen for forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard ikke lenger til stede.
- Videreføring av forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard vil trolig ikke kunne redusere risikoen for smittespredning eller utbrudd av covid-19 på Svalbard i noen betydelig grad, men dersom opphevelse av forbudet fører til et økt antall turister vil isolasjonskapasiteten kunne utfordres så lenge isolasjonsplikten i covid-19-forskriften opprettholdes.
- FHIs vurdering er at det i dagens situasjon ikke er noen tydelig smittevernfarelig begrunnelse for å videreføre forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard. Det må imidlertid også gjøres en beredskapsmessig vurdering av sysselmasteren og andre instanser med god kjennskap til beredskapssituasjonen på Svalbard.

Hesledirektoratets vurdering

FHI konkluderer i sitt underlag med at det i dagens situasjon ikke er noen tydelig smittevernfarelig begrunnelse for å videreføre forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard, men at det må gjøres beredskapsmessige vurderinger før man ev. avvikler forbudet. Risikoen for at covid-19 smitte vil føre til en kritisk belastning på helsetjenesten eller helseberedskapen på Svalbard er mindre nå enn tidligere i pandemien pga. god vaksinasjonsdekning. Smittespredning med omikronvarianten gir også mindre alvorlig sykdom.

Å oppheve charterforbudet vil nødvendigvis øke antall innreisende til Svalbard. Dette vil være gunstig for næringslivet, og være i tråd med at landet gjenåpner i stor grad. Samtidig er beredskapssituasjonen og helsetjenesten på Svalbard annerledes enn på fastlandet for øvrig, og må derfor drøftes spesielt.

Beredskapssituasjonen på Svalbard

Beredskapssituasjonen på Svalbard er svært utsatt sammenlignet med beredskapssituasjonen på fastlandet. Helsetilbudet er tilsvarende svært begrenset. For eksempel, vil behov for behandling av en alvorlig syk covid-19 pasient kreve hele sykehusets kapasitet av sykepleiere. Dette kan fortrenge andre behandlingstilbud, og en samtidig annen alvorlig hendelse som en ulykke, vil være vanskelig å håndtere. Transport til fastlandet er utfordrende og tar tid. Selv om omikronvarianten gir mindre risiko for utvikling av alvorlig sykdom, er risikoen fortsatt til stede, spesielt for uvaksinerte pasienter/pasienter med lav immunitet for covid-19. Vi vet nå at både Norge og resten av verden står midt i en stor omikronbølge som sprer seg lett og gir mange syke. Selv om vaksinasjonsgraden på Svalbard er god, er den lavere i Barentsburg, noe som vil kunne ha betydning for muligheten for at personer skal kunne utvikle alvorlig sykdom. Det er vesentlig trafikk mellom Barentsburg og resten av Svalbard i turistsesongen. Det er ikke mulig å få oversikt over alle turistenes immunitetsstatus.

Hesledirektoratet deler sysselmasterens bekymring for beredskapssituasjonen på Svalbard. Dersom det er ønskelig å heve "charterforbudet", kan det vurderes å iverksette kompensierende tiltak som ivaretar beredskapen. Vi har ikke hatt mulighet til å diskutere denne løsningen med sysselmasteren innen oppdragsfristen.

Egnet sted for isolasjon kan også bli en utfordring på Svalbard dersom det blir et stort utbrudd. Dette vil være gjeldende også om isolasjonsplikten omgjøres til en anbefaling. Det vil uansett være behov for at smittede isoleres slik at videre smitte reduseres. Dette momentet bør også tas med i betraktningen.

På bakgrunn av at uvaksinerte har mye større risiko for å utvikle alvorlig sykdom enn vaksinerte, drøftes det her om det er mulig å tillate internasjonale charterfly hvor alle passasjerene kan dokumentere status som fullvaksinert/koronasertifikat tilsvarende EU DCC.

Mulighet for å tillate internasjonale charterfly kun for personer med gyldig koronasertifikat

Fra et smittevernfarelig synspunkt vil det innebære en betydelig risikoreduksjon om det i utgangspunktet kun er immuniserte (vaksinerte og personer med gjennomgått sykdom) som får tillatelse til å ankomme Svalbard. Denne gruppen har normalt svært lav risiko for å utvikle alvorlig sykdom.

Gjeldende innreiseregler til Svalbard innebærer imidlertid at også uvaksinerte kan reise til Svalbard. Det ville således medføre en forskjellsbehandling om det skulle kreves dokumentasjon på vaksine eller gjennomgått sykdom fra personer som kommer via (internasjonalt) charterfly, men ikke på andre måter. Det er det totale antallet personer på Svalbard med lav immunitet som vil være avgjørende for risikoen for kapasitetsbrist på Svalbard. Ved å tillate charterfly til Svalbard, vil det i verste fall kunne tenkes at det kan komme opptil to hundre uvaksinerte personer direkte fra utlandet. Sjansen for at dette faktisk vil skje er usikker, men av hensyn til beredskapssituasjonen på Svalbard, og at vi nå har et totalforbud mot charterflygninger, vil et målrettet krav av denne typen fremstå aktuelt.

Tatt i betraktning at hovedandelen av personer som reiser til Svalbard reiser via fastlandet, vil det måtte vurderes om det er nødvendig med et generelt krav om koronasertifikat.

Kontroll av koronasertifikat

Sysselmannen vurderer at kontroll av innreisende etter ankomst ikke anses som et reelt alternativ med henvisning til dagens ressursituasjon. Et slikt alternativ er lite hensiktsmessig etter Helsedirektoratets syn, ettersom hovedformålet med et krav om immunitet for tilreisende er å forhindre at uvaksinerte personer *kommer til Svalbard*. Det kan likevel ikke utelukkes at kontroll ved ankomst kan påvirke hvem som reiser til Svalbard, og at personer som ikke er immunisert velger å avstå fra å reise dersom konsekvensen er at de kan bli pålagt å reise derfra.

Andre alternativ er enten at flyselskapet kan kontrollere koronasertifikat, eller at det legges opp til en mer tillitsbasert ordning, slik det allerede fungerer for test etter ankomst etter § 9c. Førstnevnte mulighet vil være å foretrekke av hensyn til at personer som ikke har koronapass ikke gjennomfører reisen til Svalbard.

Luftfartstilsynet har tidligere deltatt i vurderinger mtp. om flyselskapene kan kontrollere koronasertifikat før ombordstigning. I den sammenheng har man kommet til at dette generelt sett var en lite ønskelig ordning, blant annet fordi det var spørsmål om hjemmelsgrunnlaget. Når det gjelder charterflyginger til Svalbard er omfanget lite, og dermed vil saken stille seg annerledes. Dersom det gjøres endringer i et totalforbud mot charterflyginger, vil det være langt mindre inngripende å innføre krav om vaksinasjon eller gjennomgått sykdom ved innreise, som kan være et argument for at slike tiltak derfor bør kunne innføres. Det vil likevel være nødvendig at kontroll av koronasertifikat gjøres før ombordstigning av flyet, ref. vurderingene over. I covid-19-forskriften § 5b er politiet gitt adgang til å delegerer myndighet til andre offentlige etater for å kontrollere koronasertifikat. Det kan vurderes om det også kan være et alternativ å delegerer myndighet på tilsvarende vis for dette tilfellet.

Konsekvenser av å oppheve charterforbudet

Sysselmesteren diskuterer i sitt innspill eventuelle konsekvenser av å oppheve charterforbudet. For det første, vil ikke personer som ankommer Svalbard med internasjonale charterfly fanges opp av testkravet i covid-19 forskriften § 9a. Det vil heller ikke være mulig å kontrollere testkravet i § 4a ved ankomst til Svalbard på grunn av dagens ressursituasjon. Konsekvensen er at test før ankomst ikke vil bli kontrollert for noen.

Smittevernlegen vurderer det nødvendig at testkravet før innreise til Svalbard er minst like strengt som til resten av landet. I øyeblikket vurderes testkravet før innreise til Norge i oppdrag 622

Helsedirektoratet anbefaler at kravet om test før avreise jf. § 9a utvides slik at alle som reiser til Svalbard, ikke kun de som reiser fra fastlandet, omfattes av bestemmelsen. Det er viktig å redusere smitte til Svalbard, og testing før avreise vil kunne forhindre smittede å reise dit.

Eventuelle særskilte vurderinger om enkelte typer trafikk, basert på opplysninger om hvilke charterflyginger som erfaringsmessig kommer til Longyearbyen

Basert på vurderingene over ser vi ikke at årsaken til chartertrafikken vil endre konklusjonen om hvorvidt charterforbudet bør heves.

Forskriftsendringer

§ 9a første ledd kan lyde:

De som reiser til Svalbard, skal før avreise fremvise en attest som viser negativt testsvar for SARS-CoV-2. Godkjent testmetode er PCR eller antigen hurtigtest. Testen skal være tatt i Norge i løpet av de siste 24 timene før oppsatt avgangstid. Barn under 16 år skal ikke testes der det er uforholdsmessig krevende å få tatt testen av barnet

Helsedirektoratets konklusjon

Helsedirektoratet støtter sysselmesterens vurdering om at beredskapssituasjonen på Svalbard er utsatt ved stor turisttilstrømning samtidig med spredningen av omikronvarianten.

Vi har i besvarelsen drøftet muligheter for å ivareta beredskapen på Svalbard dersom det er ønskelig å fjerne "charterforbudet" før omikronbølgen er tilbakelagt.

Vedlegg

Innspill fra Luftfartstilsynet

Innspill fra Sysselmesteren og smittevernoverlegen på Svalbard

Innspill fra Avinor

Smittevern faglig vurdering fra FHI.

COVID-19

Oppdrag fra HOD nr. 627 – Vurdering av Luftfartstilsynets midlertidige instruks om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear

09. Februar 2022



Oppdragstekst:

Oppdrag 627 til Helsedirektoratet – Vurdering av Luftfartstilsynets midlertidig instruks om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear

HOD har fått en henvendelse fra Samferdselsdepartementet med ønske om å få en vurdering av midlertidig instruks til Luftfartstilsynet datert 2. juli 2020 om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear («charterforbudet»).

Bakgrunn

I midlertidig instruks av 2. juli 2020 ba Samferdselsdepartementet Luftfartstilsynet om ikke å gi dispensasjon til internasjonale charterflyginger til/fra Svalbard lufthavn Longyear. Instruksen er vedlagt. I instruksen blir det presisert at: "Dersom særlige forhold er tilstede, kan dispensasjon likevel gis, slik som flyginger som er nødvendig for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner, transport av nøkkelpersonell i viktige bedrifter eller virksomheter, og vitenskapelig virksomhet. Hvorvidt det foreligger særlige forhold avgjøres i samråd med Sysselmannen på Svalbard." Videre framgår det at den midlertidige instruksen ikke vil få konsekvenser for gjennomføringen av avtalen fra 1974 med Russland vedrørende bruken av Svalbard lufthavn Longyear.

Instruksen ble i juli 2020 presisert ved at Luftfartstilsynet ikke skal gi dispensasjon for internasjonale charterflyginger som etter stopp på fastlandet fortsetter til Svalbard Lufthavn Longyear, eller stopper på lufthavn på fastlandet ved utreise. Videre at begrepet «charterflyginger» forstås som all annen trafikk enn de ordinære ruteflygingene fra fastlands-Norge. I juni 2021 ble instruksen endret ved at forbudet mot charterflyginger fra fastlandet ble opphevet. Forbudet ble opprettholdt overfor internasjonal chartertrafikk, og det ble presisert at det ikke skal være mulig å omgå forbudet mot internasjonal chartertrafikk ved å mellomlande på fastlandet.

Vurdering

Helsetjenesten på Svalbard er ikke dimensjonert for å takle et større utbrudd av covid-19 blant tilreisende, og Svalbard har heller ikke fasiliteter/personell til å håndtere en situasjon hvor et stort

Folkehelseinstituttet

E-post: utbrudd@fhi.no

Tlf.: 21 07 70 00

antall tilreisende må gjennomføre innreisekarantene på Svalbard. Når innreisekarantenen på det norske fastlandet nå er opphevet, innebærer dette at personer som tidligere var omfattet av karanteneplikt nå kan reise direkte videre til Svalbard etter ankomst på fastlandet.

Instruksen er begrunnet i særskilte smittevern – og beredskapshensyn for Svalbard. I lys av nåværende smittesituasjon, helseberedskapen på Svalbard og de justeringer i innreisetiltak som er gjort ved reise til fastlandet og Svalbard, ber vi Hdir, i samråd med FHI, vurdere om den midlertidige instruksen/«charterforbudet» bør oppheves eller videreføres, enten i sin nåværende eller endret form. Det bes i den forbindelse også vurdert om dette eventuelt medfører behov for endringer i covid-19-forskriften. I tillegg til vurderinger knyttet til helseberedskap, smittesituasjon, tiltaksnivå generelt og spesielt for Svalbard, mv, vil HOD også peke på at man nå går inn i høysesong for tilreisende til Svalbard. Det gjøres også oppmerksom på at det ikke er etablert en egen kontroll på Svalbard av reisende til øygruppen, og at Sysselmesteren ikke har noe apparat for kontroll av reisende som eventuelt kommer direkte fra utlandet.

Vi ber om at direktoratet innhenter vurderinger fra Sysselmesteren og smittevernlegen ved Longyearbyen sykehus. Vi ber også om at det innhentes faktagrunnlag og innspill fra Luftfartstilsynet. Basert på opplysninger fra Luftfartstilsynet om hvilke charterflygninger som erfaringsmessig kommer til Longyearbyen, bør det evt. inkluderes særskilte vurderinger av enkelte typer trafikk.

Frist: 9. februar 2022

Kontaktpersoner:

Kontaktperson i HOD:

Kjetil Jonsbu (Kjetil.Jonsbu@hod.dep.no)

Kontaktperson i SD:

Tomm Øvre (Tomm-Alexander.Ovre@sd.dep.no)

Kontaktperson Sysselmesteren:

Maria Svingen Bjørge (maria.svingen.bjoerge@sysselmesteren.no)

Kontaktperson Luftfartstilsynet: Anders Stoltenberg Slettvoll (aes@caa.no)

Folkehelseinstituttets vurdering

Oppsummering

- Risikoen for at covid-19-smitte vil føre til en kritisk belastning av helsetjenesten/helseberedskapen på Svalbard er mindre nå enn tidligere under pandemien.
- Når karanteneplikten i covid-19-forskriften nå er fjernet og det ikke lenger er kapasitetsutnyttelsesbegrensninger for reiselivet på Svalbard, er deler av begrunnelsen for forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard ikke lenger til stede.
- Videreføring av forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard vil trolig ikke kunne redusere risikoen for smittespredning eller utbrudd av covid-19 på Svalbard i noen betydelig grad, men dersom opphevelse av forbudet fører til et økt antall turister vil isolasjonskapasiteten kunne utfordres så lenge isolasjonsplikten i covid-19-forskriften opprettholdes.
- FHIs vurdering er at det i dagens situasjon ikke er noen tydelig smittevern faglig begrunnelse for å videreføre forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard. Det må imidlertid også gjøres en beredskapsmessig vurdering av sysselmesteren og andre instanser med god kjennskap til beredskapssituasjonen på Svalbard.

Vurdering

FHI viser til tidligere oppdragsbesvarelser vedrørende særskilte smitteverntiltak for Svalbard, sist i oppdrag 612 der testplikt for reisende før avreise til Svalbard (§9a i covid-19-forskriften) ble vurdert.

Beredskapssituasjonen på Svalbard er mer sårbar enn på fastlandet. Dette er blant annet knyttet til begrensninger i kapasitet i helsetjenesten og lang transporttid ved behov for intensiv helsehjelp. Mange samtidig syke vil også kunne være krevende for drift av samfunnskritiske funksjoner på Svalbard. Gjennom pandemien har det derfor i perioder vært innført strengere tiltak på Svalbard enn nasjonalt for å redusere risikoen for introduksjon og utbrudd av covid-19.

Vaksinasjonsdekningen på Svalbard er i likhet med resten av landet høy. Koronavaksinenes effekt mot smitte med omikronvarianten er redusert sammenlignet med tidligere varianter og faller over tid, men vaksinebeskyttelsen mot alvorlig covid-19-sykdom er god. I tillegg ser omikronvarianten ut til å gi mindre alvorlig sykdom enn deltavarianten i alle aldersgrupper, også blant uvaksinerte. Ved covid-19-sykdom tar det uansett noe tid fra symptomdebut til eventuell utvikling av kritisk sykdom med behov for helsehjelp. Risikoen for at covid-19-smitte vil føre til en kritisk belastning av helsetjenesten/helseberedskapen på Svalbard er mindre nå enn tidligere under pandemien.

Ett av formålene med forbudet mot internasjonale charterflygninger har vært å begrense risikoen for smittespredning og utbrudd av covid-19 på Svalbard. Omikrons spredningsevne er høyere enn tidligere virusvarianter av SARS-CoV-2, og det er høyst usikkert hvor effektivt videreføring av inngripende tiltak, deriblant forlengelse av forbudet mot internasjonale charterflygninger, vil være for å forsinke smittespredning på Svalbard. I Luftfartstilsynets midlertidige instruks fra juli 2020 vises det til at innføring av kapasitetsutnyttelsesbegrensninger for reiselivsaktiviteter på Svalbard i covid-19-forskriften er noe av bakgrunnen for at forbudet mot internasjonale charterflygninger ble vurdert som nødvendig. Det finnes nå ikke lenger særskilte bestemmelser som begrenser kapasitetsutnyttelse for reiselivet på Svalbard, og deler av begrunnelsen for forbudet er derfor ikke lenger til stede.

Krav om karantene ved innreise til Norge er nå opphevet. Med høy smittespredning innenlands har importsmitte, og derfor også tiltak som har til formål å begrense dette, mindre betydning. Utenlandske turister som ønsker å reise til Svalbard vil uansett kunne reise via fastlands-Norge, men fjerning av forbud mot internasjonale charterflygninger til Svalbard vil potensielt kunne føre til et høyere antall turister. Totalt antall turister til Svalbard vil imidlertid trolig begrenses oppad av overnattingsstedenes kapasitet.

Sysselmasteren viser til gjeldende krav om negativ test før innreise til Norge i covid-19-forskriftens §4a og krav om negativ test før avreise til Svalbard i §9a, og påpeker at det ikke vil være kapasitet til å kontrollere at testplikten overholdes dersom forbudet mot internasjonale charterflygninger oppheves. Sysselmasteren er bekymret for at opphevelse av forbudet i praksis medfører mindre strenge krav ved reise til Svalbard enn ved innreise til fastlands-Norge. Vurderingen knyttet til forbudet mot internasjonale charterflygninger bør derfor sees i sammenheng med vurderinger tilknyttet innreisebestemmelsene i covid-19-forskriften og mulige justeringer av disse.

Så lenge isolasjonsplikten ved påvist covid-19 opprettholdes vil mange samtidig syke kunne føre til utfordringer med hensyn til isolasjonskapasitet, spesielt dersom en stor andel av de smittede ikke er fastboende og derfor ikke kan isoleres i eget hjem. Når isolasjonsplikten i covid-19-forskriften fjernes vil denne utfordringen være betydelig mindre. Når vi går over i en normal hverdag, vil covid-19 i stor grad håndteres på samme måte som influensa og andre luftveisinfeksjoner, og det vil kun være en anbefaling om å holde seg hjemme/isolert mens man har symptomer. Vurderingen av forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard bør derfor også sees i sammenheng med vurderinger tilknyttet isolasjonsplikten i oppdrag 618.

Konklusjon:

Risikoen for at covid-19-smitte vil føre til en kritisk belastning av helsetjenesten/helseberedskapen på Svalbard er mindre nå enn tidligere under pandemien. Når karanteneplikten i covid-19-forskriften nå er fjernet og det ikke lenger er kapasitetsutnyttelsesbegrensninger for reiselivet på Svalbard, er deler av begrunnelsen for forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard ikke lenger til stede. Videreføring av den midlertidige instruksjonen vil trolig ikke kunne redusere risikoen for smittespredning eller utbrudd av covid-19 på Svalbard i noen betydelig grad, men med et stort antall turister vil isolasjonskapasiteten kunne utfordres så lenge isolasjonsplikten i covid-19-forskriften opprettholdes.

De fleste nasjonale smitteverntiltakene vil antagelig fjernes i løpet av kort tid. Epidemien har nå stor spredningsevne, men gir jevnt over mildere sykdom enn tidligere, og vi må forvente at viruset vil sirkulere i befolkningen fremover. Da er det neppe forholdsmessig med strenge restriksjoner, og epidemien vil fortrinnsvis håndteres med råd og anbefalinger til befolkningen –slik som vi ellers håndterer influensa og andre luftveisinfeksjoner.

FHIs vurdering er at det i dagens situasjon ikke er noen tydelig smittevern faglig begrunnelse for å videreføre forbudet mot internasjonale charterflygninger til Svalbard. Det må imidlertid også gjøres en beredskapsmessig vurdering av sysselmasteren og andre instanser med god kjennskap til beredskapssituasjonen på Svalbard.

Merknad

FHI ber om at vurderingen i sin helhet, inklusiv grafisk utforming, legges ved i det endelige svaret til HOD.

Innspill fra Luftfartstilsynet

Chartertrafikken til Svalbard, her defineres chartertrafikk i bred forstand som alt som ikke er regulær ruteflyging, i tre kategorier.

- Businessjets som er mindre fly med opp til 20 seter som transporterer mindre grupper som tradisjonelt ankommer fra utlandet, og oppholder seg der i opp til en uke før de ruterer i samme fly. Passasjerene i disse type fly kan enten være svært bemidlede turister, eller personer som ankommer Svalbard for å arbeide i en kort periode. Typisk filmcrew eller personer tilknyttet til ulike næringsvirksomheter på Svalbard. I denne kategorien kommer også privatflygere som har Svalbard som destinasjon.
- Turist-charter, dette er trafikk med større fly (190+ passasjerer) som transporterer større grupper. Disse turistene kommer gjerne i forbindelse med passasjerbytte på cruiseskip i Longyearbyen eller andre type pakkereiser.
- Forskningsflyginger. Gjennom sesongen har vi flere forskningsprosjekter som benytter Svalbard som utgangspunkt for flyginger i nordområdene hvor det innhentes data til forskning. Denne type trafikk er i stor grad dekket av unntakene i den eksisterende instruksen.

Vi har sett på trafikken i de to siste normale årene for flytrafikk; 2018 og 2019. I disse to sesongene ble det utstedt ca 45 tillatelser til typiske turistcharter, og ca 35 tillatelser til typiske «businessjets». Turistcharterflyene kommer primært fra steder i Europa, mens flygingene med businessjets har større variasjon i avgangssted blant annet en del fra USA og Russland. Når det gjelder selve passasjeromfanget, så venter vi fortsatt på tall fra Avinor. Totalt sett ser vi at i antall passasjerer så utgjør chartertrafikken en relativt beskjeden andel av den totale trafikken.

Under møtet ble det diskutert at dersom man skulle vurdere en åpning for direkte internasjonale charterflyginger så kan et alternativ være å pålegge flyselskapene som flyr direkte fra utlandet til Svalbard å sjekke at alle passasjerene har gyldig «coronasertifikat». Som nevnt har dette vært diskutert knyttet til mulighetene for en slik ordning for alle selskaper som flyr til fastlandet. I den sammenheng har man kommet til at dette var en lite ønskelig ordning, blant annet siden man ikke ser at det forligger tilstrekkelig hjemmel til dette. Når det gjelder direkteflyginger til Svalbard er omfanget lite, og det kan derfor kanskje være enklere å stille et slikt krav, hjemmelen må likevel videreføres. Dette kan i så fall gjøres gjennom den konkrete tillatelsen som må utstedes til hver enkelt flyging. For at Luftfartstilsynet skal kunne gjøre dette vil det kreve en endring av instruksjonen fra Samferdselsdepartementet. Selve kravet, og spesifikasjonen av hva flyselskapene skal kontrollere må utarbeides i samarbeid med helsemyndighetene.

Håper dette bidrar til å belyse saken og deres videre vurderinger av en eventuell åpning for internasjonale charterflyginger. Så snart jeg mottar trafikkdata fra Avinor blir denne videresendt til dere slik at dere kan bruke dette i beslutningsgrunnlaget.

Ikke nøl med å kontakte meg dersom det er noe mer jeg kan bistå med i denne saken.

Med vennlig hilsen

Anders Stoltenberg Slettvoll
Seniorrådgiver
Direktoratsavdelingen
Tlf: 98261808
Sentralbord: 75585000
e-post: aes@caa.no

Luftfartstilsynet

Tillegg:

Den vurderingen vi har gjort i LT er at det vil være enklere for oss å kreve at flyselskaper som flyr internasjonale charterflygninger til Svalbard sjekker at alle passasjerene har «corona-sertifikat» enn tilfellet hadde vært dersom dette kravet skulle gjelde for alle flyselskap som flyr til Norge. Siden omfanget av trafikk er såpass begrenset ser vi det som enklere å gjennomføre. Krav om kontroll av corona-sertifikat fremstår som mindre inngripende enn ett forbud, slik situasjonen er i dag. Det er dog noen forutsetninger for at vi ser for oss at dette skal kunne gjøres. Den gjeldende instruksen fra Samferdseldepartementet må endres på en slik måte at den ber oss om å lage et slikt regime for flyselskapene som ønsker å drive en slik trafikk. Gjennom at alle flyselskap som ønsker å fly til Svalbard må ha en trafikktillatelse fra Luftfartstilsynet vil vi kunne sette en slik kontroll inn som betingelse i slike tillatelser. En annen forutsetning er at det etableres tydelige rammer for hva som skal kontrolleres, dette for å på best mulig måte kunne kommunisere dette til flyselskapene. Det forutsettes videre at det vil settes som en absolutt krav at alle som ankommer direkte fra utlandet må charterfly vil måtte ha vaksinesertifikat, er dette noe som vil kunne tas inn i COVID-19 forskriften?

Hei,

Viser til møte i går vedrørende oppdrag 627 knyttet til «charterforbudet». Sysselmesteren oversender som avtalt våre betraktninger knyttet til oppdraget. Oversendelsen er utformet i samråd med smittevernlegen ved Longyearbyen sykehus, Knut Selmer.

Slik vi ser det vil følgende konsekvenser oppstå dersom instruksene oppheves:

1. **Uvaksinerte personer som ankommer Svalbard med internasjonale charterfly vil ikke fanges opp av testkravet i covid-19-forskriften § 9a. Lokal smittevernlege understreker at det i et helseberedskapsfaglig perspektiv er ønskelig med færrest mulig uvaksinerte på Svalbard.** Det vises til at helsetilbudet på øygruppen er svært begrenset sammenlignet med helsetilbudet man har tilgang til på fastlandet. Risiko for alvorlig sykdomsforløp er som kjent blant annet knyttet til vaksinasjonsstatus. Man har god oversikt over vaksinasjonsdekningen hos lokalbefolkningen på Svalbard, og særlig i Longyearbyen hvor dekningen er høy (ca. 90%). I den russiske bosetningen i Barentsburg er imidlertid dekningen betydelig lavere, om lag 60%. I det snøscooter- og båtsesongen tar til vil det være mye trafikk mellom bosettingene. Turer til Barentsburg er populære «produkter» i reiselivet. For øvrig bemerker vi at antallet personer som oppholder seg på øygruppen stiger betraktelig i sesong, og at man ikke vil ha den samme oversikten over vaksinasjonsstatusen hos de tilreisende som hos de fastboende. Det anses videre som uheldig at det skal være lempeligere krav til en «charterturist» enn til andre turister.

Man kan tenke seg en ordning med lettelser for internasjonale charterfly hvor alle passasjerer kan dokumentere status som fullvaksinert med gyldige koronasertifikat, jf. vedlegg D til covid-19-forskriften. Til dette vil vi imidlertid bemerke at verken Sysselmesteren eller andre aktører lokalt har mulighet til å kontrollere koronasertifikatene til passasjerene som ev. ankommer med internasjonal charter. Denne kontrollen må derfor, i så fall, gjennomføres av andre aktører før avreise.

2. Slik det følger av covid-19-forskriften § 4a skal uvaksinerte personer over 18 år ved innreise til Norge ha en attest som viser negativ test for SARS-CoV-2. Testen skal være tatt i løpet av de siste 24 timene før ankomst til Norge. Dette vil man naturligvis heller ikke være i stand til å kontrollere ved ankomst på Svalbard. Det vil være svært påfallende dersom det anses som nødvendig og forholdsmessig å opprettholde et slikt krav ved innreise til det norske fastlandet fra utlandet, men ikke ved reise til Svalbard fra utlandet. Å ha et svakere «vern» ved innreise til Svalbard enn til fastlandet fremstår svært uheldig og prinsipielt feil. Det vises her til vår kommentar knyttet til lokal beredskapssituasjon.

Endelig nevnes smittevernlegens kommentar knyttet til risikoen for samtidighetskonflikter, og at behandling av kun én alvorlig syk covid-pasient vil kreve hele sykehusets kapasitet av sykepleiere. Dette vil kunne komme til fortrengsel for andre behandlingstilbud. Det er følgelig ønskelig å begrense tilstrømmingen av uvaksinerte, med andre ord personer med (større) risiko for alvorlig sykdomsforløp, til Svalbard.

Smittevernlegen har for øvrig følgende kommentar til oppdraget:

Under pkt 1 er begrunnelsen slik at dersom man skal vurdere risiko for mulig alvorlig utfall av covid19 må man vite vaksinestatusen på befolkningen. På Svalbard er vaksineandelen av befolkningen høy. Men smittevernlegen presiserer at skal man vite noe om risiko for alvorlig utfall av covid19 må man vite noe om vaksinestatusen **til alle de som til enhver tid befinner seg på Svalbard**. Dette innbefatter da turister og tilreisende. Vi har i et normalt år 150 000 tilreisende årlig til Svalbard. Det er da i gjennomsnitt 400 tilreisende tilstede hver natt gjennom året. I høysesong langt flere. Det er da

rimelig å si at krav om at alle passasjerer kan dokumentere status som fullvaksinert med gyldige koronasertifikat reduserer risiko for at uvaksinerte skal få alvorlig sykdomsforløp ved covid19. Jeg mener ikke at uvaksinerte nødvendigvis smitter flere enn vaksinerte. Men det er fortsatt slik at alvorlig utfall av covid19 er forbundet med alder og vaksinestatus.

Selve avgjørelsen må uansett tas på overordnet nivå etter en helhetsvurdering av de ulike innspill. Det viktigste for oss som lokal beredskapsmyndighet blir derfor å belyse de konsekvenser en opphevelse av nevnte instruks vil og kan medføre.

Ta endelig kontakt dersom dere har spørsmål.

Antall ankomne passasjerer med rute- og charterfly fra utlandet til Svalbard

År	Med rutefly*	Med charterfly**	Andel direkte charter
2014	18 382	3 581	19 %
2015	16 363	4 252	26 %
2016	21 253	3 211	15 %
2017	21 148	2 594	12 %
2018	25 634	3 124	12 %
2019	19 566	4 343	22 %

*ankomne passasjerer med rutely til Svalbard med bosted i utlandet (kilde: Avinors reisevaneundersøkelse)

**ankomne passasjerer med charterfly fra utlandet (kilde: Avinors statistikk)